



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et l'agriculture

Quelles actions politiques pour renforcer l'accès des producteurs agricoles à des engrais chimiques à prix réduits au Burkina Faso ?

RAPPORT D'ANALYSE DE POLITIQUE

Quelles actions politiques pour renforcer l'accès des producteurs agricoles à des engrais chimiques à prix réduits au Burkina Faso ?

RAPPORT D'ANALYSE DE POLITIQUE

par Élodie Maître d'Hôtel et Issoufou Porgo

Citation suggérée:

Maître d'Hôtel, E. et Porgo, I. 2018. *Quelles actions politiques pour renforcer l'accès des producteurs agricoles à des engrais chimiques à prix réduits au Burkina Faso ?* Rapport d'analyse de politique, SAPAA (Projet de Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires). Rome, FAO.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

© FAO, 2018

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Tables des matières

Figures	iv
Tableaux	iv
Reconnaissance	v
Acronymes	vi
Résumé	vii
1. Introduction.....	1
1.1. Le contexte : un faible niveau d'utilisation de l'engrais	1
1.2. Diminuer le prix de l'engrais chimique au producteur comme objectif politique	2
2. Réduire le prix aux producteurs par l'amélioration de la régulation de la filière	3
2.1. Caractéristiques de la filière des engrais importés au Burkina Faso	3
2.2. La structure des coûts	8
2.3. Recommandation 1 : Clarification des frais de formalité perçus à la frontière pour l'importation des engrais chimiques	11
2.4. Recommandation 2 : Négociation de contrats logistiques intégrés (transport ferroviaire et charges portuaires) avec les opérateurs	14
2.5. Recommandation 3 : Prise en charge partielle du contrôle qualité des engrais par l'État	15
3. Réduire le prix aux producteurs par l'introduction de mécanismes innovants dans le programme de subvention	17
3.1. Le programme actuel de subvention aux intrants	17
3.2. Contraintes du programme actuel de subvention aux intrants	18
3.3. Opportunités de réforme des programmes de subvention classiques	19
3.4. Recommandation 4 : Introduction d'un mécanisme de subvention ciblée sur les organisations de producteurs avec des contrats d'achats institutionnels.....	20
3.5. Recommandation 5 : Introduction d'un système de mini-subvention du prix de l'engrais à la récolte par coupons.....	20
3.6. Recommandation 6 : Introduction d'une bonification des taux d'intérêt pour les crédits aux petits importateurs et distributeurs d'engrais dans le cadre du nouveau mécanisme de subvention par coupons	25
4. Constituer une plateforme de concertation entre l'État et les opérateurs privés (Recommandation 7)	30
4.1. Contexte	30
4.2. Justification	31
4.3. Mandat, mission et composition	32
4.4. Proposition d'agenda des sessions de concertation et points de décision.....	33
5. Conclusion	34
6. Références.....	36
7. Annexes	38
7.1. Textes et lois consultés	38
7.2. Structures rencontrées	38
7.3. Fonctionnement de la mini-subvention à la récolte par coupons.....	40

Figures

Figure 1. Prix au détail de l'engrais NPK 15-15-15 en FCFA/tonne, février 2017	2
Figure 2. Opérateurs économiques de la filière engrais au Burkina Faso	4
Figure 3. Provenance de l'engrais au Burkina Faso en pourcentage des importations (pays par lequel l'engrais entre sur le territoire)	6
Figure 4. Origine de l'engrais au Burkina Faso en pourcentage des importations (pays dans lequel l'engrais est produit).....	7
Figure 5. Répartition des déclarations d'importation au courant de l'année 2016 (tonnes/mois)	7
Figure 6. Comparaison des structures de coûts selon les canaux d'acheminement (Abidjan ou Bamako) et selon le type d'engrais (NPK ou urée)	9
Figure 7. Structure du prix au producteur de l'engrais chimique (NPK) au Burkina Faso.	10
Figure 8. Effets attendus de la mise en place du système de mini-subsidation à la récolte par coupons	21
Figure 9. Fonctionnement du système de mini-subsidation à la récolte par coupons dans le cas d'un prix subventionné unique à 16 000 FCFA/sac de 50 kg d'engrais	24
Figure 10. Effets attendus à court terme (CT) et à long terme (LT) d'une bonification des taux d'intérêt aux crédits accordés aux petits importateurs et distributeurs d'engrais au Burkina Faso	26
Figure 11. Évolution des prix internationaux de l'engrais (prix FOB exprimés en USD/tonne).....	32

Tableaux

Tableau 1. Caractéristiques des déclarations d'importation déposées en 2016	6
Tableau 2. Prix, charges brutes et frais financiers exprimés en FCFA/tonne et liés à l'importation et l'acheminement de l'engrais aux producteurs du Burkina Faso, cas de l'engrais importé depuis un pays hors CEDEAO et acheminé depuis le port d'Abidjan	8
Tableau 3. Prix, charges brutes et frais financiers exprimés en FCFA/ tonne et liés à la production de et l'acheminement de l'engrais aux producteurs du Burkina Faso, cas de l'engrais produit dans un pays CEDEAO et acheminé depuis l'usine de Bamako.	9
Tableau 4. Droits de douanes et taxes liés à l'importation d'engrais non originaires de l'espace CEDEAO	11
Tableau 5. Taxes moyennes liées à l'importation versées selon le type d'engrais.....	12
Tableau 6. Impôts auxquels sont soumises les entreprises d'importation et de distribution de l'engrais	12
Tableau 6. Récapitulatif des frais de formalité versés.....	14
Tableau 8. Simulation des surcoûts liés à la systématisation des contrôles de qualité	16
Tableau 9. Chronogramme de l'approvisionnement en engrais subventionnés par système d'achats anticipés et de coupons	23
Tableau 10. Évaluation du coût direct annuel de la subvention.....	24
Tableau 11. Coût annuel de la bonification et réduction attendue du prix au producteur en fonction des niveaux de bonification	29

Reconnaissance

L'analyse présentée dans ce rapport est le résultat du partenariat établi entre le Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques (MAAH) et le programme de Suivi et Analyse des Politiques Agricoles et Alimentaires de la FAO (SAPAA/FAO). Ce rapport a été préparé par Elodie Maître d'Hôtel du Centre International de Recherche en Agronomie pour le Développement et Issoufou Porgo de la Confédération Paysanne du Faso, et a bénéficié d'échanges rapprochés avec Pascal Zongo, Dieudonné Traoré et Lamine Fofana du MAAH et avec Alban Mas Aparisi, Caroline Demanet et Federica Angelucci du programme SAPAA/FAO. Elle a également bénéficié de la relecture attentive et des conseils avisés de Jean Balié, Christian Derlagen, Emiliano Magrini et Fidy Rajaonson du programme SAPAA au siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation.

Acronymes

AGRODIA	Association de Distributeurs et Détaillants d’Intrants Agricoles
BAD	Banque Africaine de Développement
BUNASOL	Bureau National des Sols
CAIMA	Centrale d’Approvisionnement des Intrants et Matériels Agricoles
CEDEAO	Communauté Economique des États de l’Afrique de l’Ouest
CIRAD	Centre International de Recherche en Agronomie pour le Développement
CPF	Confédération Paysanne du Faso
CIPAM	Compagnie Industrielle de Production Agricole et Marchande
DAP	Phosphate de Diammonium
DGESS/ MAAH	Direction Générale des Etudes Sectorielles et des Statistiques
DIMA/MAAH	Direction des Intrants et de la Mécanisation agricole
DPAH/MAAH	Direction Provinciale de l’Agriculture et de l’Hydraulique
DRAH/ MAAH	Direction Régionale de l’Agriculture et de l’Hydraulique
DGPV/ MAAH	Direction Générale des Productions Végétales
IMF	Institution de Micro Finance
FAO	Food and Agriculture Organization
FCPB	Fédération des Caisses Populaires du Burkina
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FEPAB	Fédération des Professionnels de l’Agriculture du Burkina
IFDC	International Fertilizer Development Center
MAAH	Ministère de l’Agriculture et des Aménagements Hydrauliques
NPK	Nitrogène, Phosphate et Potassium
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation de producteurs
PPP	Partenariats Public Privé
RCPB	Réseau des Caisses Populaires du Burkina
SAPAA	Suivi et Analyse des Politiques Agricoles et Alimentaires
SOFITEX	Société burkinabè des Fibres et Textiles
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UGCPA	Union des Groupements de Commercialisation des Produits Agricoles de la Boucle du Mouhoun
SONAGESS	Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité

Résumé

A moyen terme, la sécurité alimentaire du Burkina Faso devra passer par l'augmentation de la production agricole, pour faire face à des taux de croissance démographiques élevés. L'augmentation de l'utilisation de l'engrais chimique permettrait d'augmenter la production agricole. Toutefois, les niveaux d'utilisation de l'engrais chimique restent faibles au Burkina Faso, s'établissant en moyenne à 15 kg de NPK et d'urée par hectare de terre cultivée (données FAOSTAT pour la campagne 2015). Du fait de l'enclavement, les prix de l'engrais chimique sont élevés au Burkina Faso par rapport aux autres pays de la région : ils s'établissent en moyenne à 360 000 FCFA/tonne, ce qui correspond à un prix pour le producteur agricole de 18 000 FCFA par sac de 50 kilogrammes (données AFRICAFERTILIZERS pour juin 2017). En outre, les capacités financières des producteurs agricoles sont limitées au moment de l'installation des cultures, ce qui contribue à une faible utilisation de l'engrais chimique.

La baisse des prix de l'engrais comme objectif politique du Gouvernement du Burkina Faso

Cette étude a été commanditée par le Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques du Burkina Faso, suite à une requête de l'Assemblée Nationale demandant « d'étudier la possibilité de concrétiser l'engagement du gouvernement de baisser le prix des intrants agricoles aux fins de stimuler la production agricole ». L'option politique privilégiée par le Burkina Faso depuis 2007 pour baisser le prix des intrants est le recours à des mesures classiques de subventions des engrais. Ces mesures font aujourd'hui l'objet de critiques et sont à reconsidérer.

Le fonctionnement de la filière engrais au Burkina Faso

Environ 300 000 tonnes d'engrais chimique sont utilisées chaque année au Burkina Faso. Près de la moitié de l'engrais utilisé est destinée à la production de coton, le restant étant destiné au maraîchage et à la production céréalière. La grande majorité de l'engrais est importée par un nombre restreint d'opérateurs, avant d'être distribuée par un réseau large de distributeurs, grossistes et détaillants. Les importations sont principalement le fait de grandes entreprises à capitaux étrangers, et plus des deux tiers des engrais importés sont produits ou assemblés dans les pays de l'espace CEDEAO, notamment au Mali, en Côte d'Ivoire et au Togo ce qui leur permettent de bénéficier d'un régime douanier spécifique, par l'exonération du droit de douane.

Diminuer le prix de l'engrais au producteur, quels leviers d'action ?

Les données collectées dans le cadre de cette étude ont permis de reconstituer une structure des coûts de l'engrais chimique (NPK et urée) au Burkina Faso. On estime que le prix payé au producteur agricole se décompose comme suit : achat du produit (67 pour cent), frais de transport (12 pour cent), frais financiers (8 pour cent), impôts et taxes (6 pour cent), marges commerciales des importateurs et distributeurs (3 pour cent), frais de stockage (2 pour cent) et frais de formalité aux douanes (2 pour cent).

L'analyse a permis de mettre en évidence les facteurs explicatifs du prix élevé de l'engrais au producteur agricole. Ces facteurs sont :

- Des marchés de crédit défaillants, ce qui se traduit par des frais financiers élevés supportés par les distributeurs et retransmis sur les producteurs et par l'incapacité de certains distributeurs de répondre à la demande des producteurs du fait de ressources propres limitées. Par conséquent, des situations locales d'indisponibilité physique de l'engrais et de flambées des prix sont courantes.
- L'opacité des procédures liées au dédouanement, qui complexifie le passage aux frontières et peut dissuader les nouveaux opérateurs désireux de se positionner sur le secteur des importations.
- L'inefficacité du ciblage des subventions, qui donne lieu au développement de marchés informels et qui a tendance à évincer les opérateurs privés de la distribution de l'engrais dans les villages.
- La saisonnalité des achats par les producteurs, qui peut engendrer des situations locales de flambée des prix.

À partir de cette étude diagnostique, sept actions à même de limiter le prix des engrais payés par les producteurs agricoles au Burkina Faso ont été identifiées. Les recommandations touchent premièrement à des réformes réglementaires, de portée modeste, pour réduire marginalement le prix des engrais :

- Recommandation 1. Clarification des frais de formalités perçus à la frontière pour l'importation des engrais chimiques.
- Recommandation 2. Négociation de contrats logistiques intégrés avec les opérateurs (transport ferroviaire et charges portuaires).
- Recommandation 3. Prise en charge partielle du contrôle qualité des engrais par l'État.

Deuxièmement, les recommandations proposées touchent à des mesures de réforme du programme de subvention aux engrais actuel, dans l'objectif d'améliorer et rationaliser l'intervention publique :

- Recommandation 4. Définition d'un nouveau mécanisme de subvention : subvention ciblée sur les OP avec contrats d'achats institutionnels.
- Recommandation 5. Définition d'un nouveau mécanisme de subvention : mini-subvention du prix de l'engrais à la récolte par un système de coupons.
- Recommandation 6. Bonification du taux d'intérêt par l'État sur les crédits bancaires accordés pour l'importation et la distribution d'engrais chimique dans le nouveau mécanisme de subvention.

Enfin, une mesure visant la participation et la concertation des acteurs publics et privés qui interviennent dans la filière engrais :

- Recommandation 7. Mise en place d'une plateforme de concertation entre importateurs, distributeurs, usagers de l'engrais et État.

1. Introduction

1.1. Le contexte : un faible niveau d'utilisation de l'engrais

La croissance démographique est élevée au Burkina Faso. A moyen terme, la sécurité alimentaire de la population devra passer par l'augmentation de la production et de la productivité agricoles. L'utilisation d'engrais chimique permet d'intensifier la production agricole, mais son niveau d'utilisation reste très faible. La quantité totale moyenne utilisée de nutriments Nitrogène, Phosphate et Potassium (NPK), ramenée aux surfaces cultivées, se situait en 2014 aux alentours de 15 kg/ha au Burkina Faso, alors qu'elle s'établissait à près de 192 kg/ha en Asie du Sud Est¹ (FAOSTAT, 2016).

Cette situation de faible utilisation de l'engrais chimique est d'autant plus étonnante qu'une étude récente a démontré les bénéfices de l'utilisation de l'engrais sur la production de maïs au Burkina Faso (Koussoubé et Nauges, 2016). Il a notamment été montré qu'en moyenne au Burkina Faso, l'application d'un kilogramme de Nitrogène se traduit par une augmentation marginale de 19 kilogrammes de maïs. Si l'on prend en compte le coût d'un kilogramme de nitrogène et le prix d'un kilogramme de maïs, on arrive à un ratio marginal valeur sur coût de 1,4, ce qui indique qu'en moyenne, l'utilisation d'engrais est rentable au Burkina Faso. Bien que l'achat de l'engrais implique un coût pour le producteur agricole burkinabè, ce coût est en moyenne inférieur à la plus-value commerciale dégagée par la vente du maïs.

S'il semble donc que ce ne soit pas une faible rentabilité de l'engrais qui soit en cause dans la faible utilisation de l'engrais, de nombreux facteurs limitent la rentabilité de l'engrais et in fine le développement de la production agricole. Différents facteurs peuvent expliquer la faible utilisation de l'engrais chimique par les producteurs agricoles burkinabè :

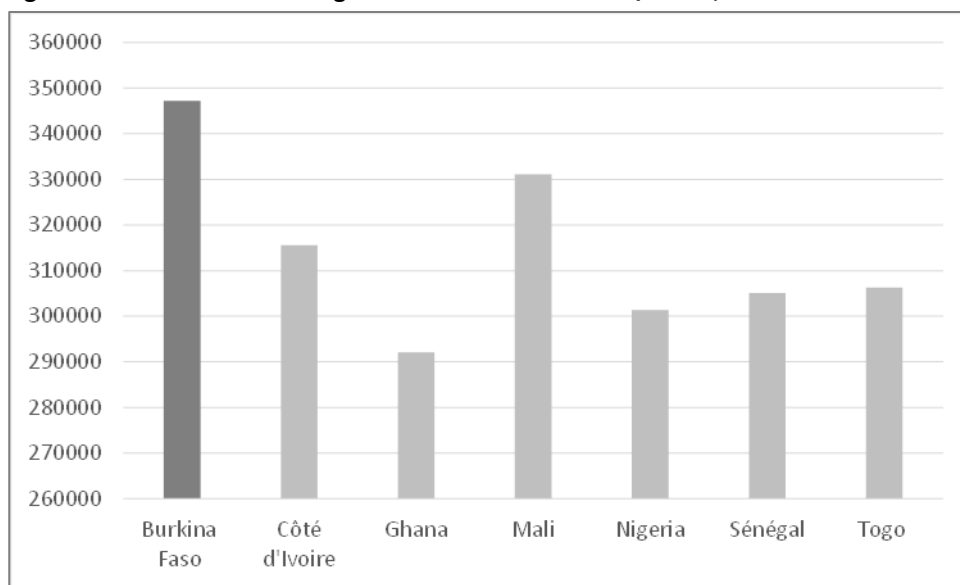
- Les prix de l'engrais sont élevés, et les producteurs agricoles – qui font face à de fortes contraintes de liquidité - ne peuvent supporter le coût de l'achat de l'engrais. Ce problème d'inaccessibilité financière est d'autant plus élevé en période de soudure, quand les producteurs doivent installer leurs cultures, car les stocks de céréales tendent à se raréfier et en conséquence les producteurs ont plus de difficultés à satisfaire leurs besoins en liquidités (Holden et Lunduka, 2014). Il est également d'autant plus élevé dans le contexte de l'agriculture africaine que les marchés du crédit sont défaillants en milieu rural.
- L'engrais n'est pas toujours disponible physiquement pour les producteurs agricoles, du fait du faible niveau de concurrence de la filière engrais et des propres difficultés des acteurs de la distribution à proposer suffisamment d'intrants au niveau des villages (faiblesse des ressources propres pour gérer l'approvisionnement auprès des grossistes, délais et conditions des banques peu avantageuses). Ce problème d'inaccessibilité physique est d'autant plus marqué que les villages sont enclavés et peut se traduire par des phénomènes de flambées des prix au moment de l'installation des cultures. Il se traduit localement par des coûts de transaction importants pour les producteurs désireux d'acheter de l'engrais (Alene et al, 2008).
- L'application de l'engrais est risquée dans un climat caractérisé par des épisodes de sécheresse à la fois fréquents et sévères. Dans le contexte des pays africains sub-sahariens, il a été démontré que les rendements des céréales étaient très sensibles aux variations pluviométriques, le maïs étant la production la plus sensible à ces variations (Schlenker et Lobell, 2010). Si la sécheresse est extrême, un producteur peut avoir appliqué de l'engrais et ne quasiment rien récolter.
- Dans le contexte sahélien, il a été démontré que les prix des céréales peuvent inciter les producteurs à appliquer de l'engrais chimique (Abdoulaye et Sanders, 2005). Cependant, les marchés des produits agricoles ne sont pas assez développés et sont caractérisés par la présence de nombreux risques (volatilité des prix, asymétries d'information entre commerçants et producteurs, etc.). Ces risques de marché peuvent dissuader les producteurs d'investir dans leur production agricole en appliquant davantage d'engrais chimiques (Minot et al, 2010).
- L'engrais peut être de mauvaise qualité (sous dosages des nutriments Azote, Nitrogène, Phosphate et Potassium, composants chimiques autres que les nutriments recommandés, présence de métaux lourds), ce qui remet alors en cause sa rentabilité et peut dissuader les producteurs de toute utilisation. En effet, l'application d'un engrais de mauvaise

¹ Calculs réalisés à partir des données FAOSTAT téléchargées le 09 janvier 2016.

qualité peut ne pas se traduire par une augmentation des rendements, voire se traduire par une perte des récoltes (les producteurs parlent de champs « brûlés ») et in fine s'avérer non rentable.

Cette étude mène une réflexion sur les facteurs qui contribuent à un prix au producteur élevé pour l'engrais chimique au Burkina Faso. Les prix de l'engrais sont plus élevés au Burkina Faso que dans les pays ouest-africains, Cette réalité est illustrée dans la Figure 1 ci-dessous qui compare les prix de l'engrais NPK 15-15-15² pour sept pays d'Afrique de l'Ouest. Les prix plus élevés observés au Burkina Faso se manifestent également pour l'engrais NPK 23-10-05 et pour l'urée 46 pour cent. Cela reflète en partie l'enclavement géographique du pays, à l'instar du Mali qui connaît lui aussi un régime de prix élevés, mais cette étude entend mettre en lumière les autres facteurs potentiellement explicatifs des prix élevés.

Figure 1. Prix au détail de l'engrais NPK 15-15-15 en FCFA/tonne, février 2017



Source: USAID West Africa Fertilizer Program

En juillet 2017, les prix de l'engrais au producteur agricole s'établissaient pour le NPK 15-15-15 comme suit : 16 500 FCFA/sac de 50 kg pour les prix de marché et 12 000 FCFA/sac de 50 kg pour les prix subventionnés (USAID West Africa Fertilizer Program). Pour l'urée, ils s'établissaient à 15 000 FCFA/sac de 50kg pour les prix de marché et à 12 000 FCFA/sac de 50 kg pour les prix subventionnés (USAID West Africa Fertilizer Program). Les prix de marché sont élevés par rapport aux autres pays de la sous région mais également relativement aux liquidités dont disposent les producteurs agricoles burkinabè au moment de l'installation des cultures et relativement aux gains de rendement qu'ils peuvent procurer. Au Burkina Faso, la rentabilité de l'application de l'engrais chimique sur les productions céréalières peut être mise à mal si le prix de l'engrais est élevé, si l'engrais est de mauvaise qualité, si le climat est sec et si le prix des céréales est faible. Cette étude porte sur les prix et la qualité de l'engrais distribué au Burkina Faso, qui sont deux éléments problématiques qui doivent attirer l'attention des pouvoirs publics, dans la mesure où ils conditionnent les niveaux de production agricole obtenus. L'étude entend proposer au gouvernement des options de politique pour renforcer l'accès des producteurs agricoles burkinabè à des engrais chimiques à bas prix, et ainsi contribuer à l'augmentation de la rentabilité économique de l'engrais.

1.2. Diminuer le prix de l'engrais chimique au producteur comme objectif politique

En date du 31 mars 2016, une requête de l'Assemblée Nationale du Burkina Faso a été adressée au Ministre de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques. Cette requête précisait que le Président de la République du Burkina Faso avait « pris l'engagement de procéder à la baisse du prix des intrants agricoles aux fins de stimuler la production agricole » et pressait le MAAH « d'étudier la possibilité de concrétiser cet engagement ». Le MAAH a réalisé une étude

² Cette réalité vaut également pour l'urée 46%, où les prix de l'engrais présentent des régimes particulièrement élevés au Sénégal et au Burkina, et relativement bas au Bénin, au Ghana et au Togo (données USAID West Africa Fertilizer Program, prix relevés en février 2017 au niveau de 8 pays).

préliminaire dans le courant de l'année 2016 et a ensuite mobilisé le programme SAPAA/FAO pour l'approfondissement des facteurs déterminants des prix élevés de l'engrais au Burkina Faso.

L'Assemblée Nationale du Burkina Faso considère que l'inaccessibilité financière est une entrave majeure à une plus large utilisation de l'engrais chimique au Burkina Faso. C'est une hypothèse partagée dans cette étude, dont l'objectif général est d'analyser les options de politiques envisageables pour améliorer l'accès des producteurs à des engrais chimiques à bas prix. L'intervention publique mise en œuvre au Burkina Faso depuis 2007 pour baisser les prix de l'engrais est le recours à des mesures de subvention des engrais. Ces mesures semblent avoir touché un nombre considérable de producteurs agricoles, estimé en cumulé à 1 million sur la période 2008-2016 (MAAH, 2016). Si des gains de productivité agricole ont été observés sur la période 2008-2016, il est cependant difficile d'attribuer ces gains à l'intervention du programme de subvention aux intrants et il est probable qu'ils puissent être liés à un environnement plus favorable, par exemple à des pluviométries relativement plus abondantes depuis une dizaine d'années et à une orientation plus marquée d'une frange de moyens et gros producteurs vers la commercialisation des céréales. En effet, aucune évaluation d'impact *ex-post* du programme de subvention sur la production agricole n'a été menée à ce jour. Par ailleurs, de nombreux acteurs ont souligné les inefficiences de la politique suivie et ses effets néfastes sur le terrain. Les inefficiences relevées portent principalement sur des retards dans la livraison de l'engrais et sur des difficultés de ciblage des producteurs bénéficiaires. Les principaux effets néfastes relevés sont d'une part le coût budgétaire élevé de la politique de subvention aux intrants (25 milliards de FCFA sur la période 2011-2015, Banque Mondiale, 2016) et d'autre part le développement d'un marché informel de l'engrais, ainsi que l'effet d'éviction des opérateurs privés de la distribution de l'engrais.

Les objectifs de cette étude sont (1) de caractériser le fonctionnement de la filière engrais en se concentrant sur les principaux facteurs qui renchérissent le prix de l'engrais chimique au producteur mais également (2) d'évaluer des options de politiques envisageables pour réduire le prix de l'engrais au producteur.

(1) La caractérisation de la filière nécessite une identification des principaux acteurs en présence, une analyse de la structure des coûts et un examen minutieux du cadre réglementaire de l'importation et de la distribution d'engrais chimiques.

(2) L'évaluation des options de politiques envisageables nécessite l'identification des marges de manœuvre existantes en matière de politiques publiques pour réduire le prix des engrais au producteur, ainsi que l'analyse poussée des coûts et bénéfices relatifs aux options retenues.

2. Réduire le prix aux producteurs par l'amélioration de la régulation de la filière

2.1. Caractéristiques de la filière des engrais importés au Burkina Faso

2.1.1. Méthodologie

La caractérisation de la filière engrais au Burkina repose sur :

- la conduite d'entretiens semi-dirigés auprès des représentants de la filière de l'engrais chimique au Burkina Faso;
- la conduite de réunions d'échanges auprès d'experts connaissant le fonctionnement de la filière ;
- une revue de la littérature.

La liste des personnes rencontrées pour les entretiens réalisés figure en annexe. Au total, une cinquantaine d'entretiens ont été réalisés auprès des représentants de la filière engrais au Burkina Faso : importateurs ; transitaires ; structures de production ; grossistes ; détaillants ; Société burkinabè des Fibres Textiles (SOFITEX) ; structure associative regroupant les grossistes et détaillants de l'engrais (AGRODIA) ; organisations de producteurs (Fédération des Professionnels Agricoles du Burkina et Union des Groupements de Commercialisation des Produits Agricoles de la région de la Boucle du Mouhoun) ; banques commerciales ou institutions de microfinance intervenant dans l'activité ; et services publics d'encadrement de la filière engrais au Burkina. Ces entretiens visaient en premier lieu à recueillir des données chiffrées

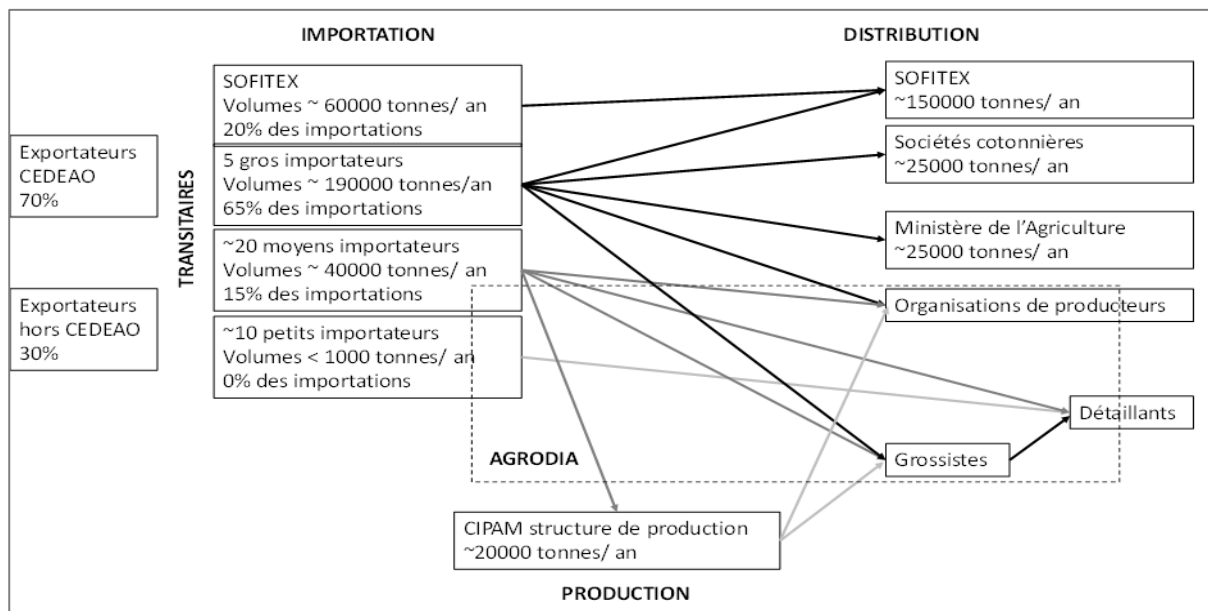
sur les volumes d'activités et sur les coûts supportés par ces acteurs, et en deuxième lieu à recueillir l'appréciation des représentants des différentes structures sur le fonctionnement de la filière. L'accent a également été mis sur les difficultés rencontrées à leur niveau et qui ont une incidence sur le prix ou la qualité et sur leur positionnement quant aux mesures de politiques proposées pour remédier à ces difficultés. Les données chiffrées recueillies ont permis de caractériser le fonctionnement global de la filière avec une analyse des flux (voir partie 2.2), de caractériser l'environnement réglementaire de la filière (voir partie 2.3), de reconstituer une structure des coûts génériques, à partir de calculs de moyenne des coûts individuels recueillis (voir partie 2.4) et de réaliser une analyse diagnostique des principaux déterminants des prix élevés de l'engrais au producteur au Burkina Faso (voir partie 2.5).

Des réunions d'échanges ont été organisées au fil de l'étude afin de valider la fiabilité des données recueillies. Ces réunions ont eu lieu en bilatéral avec les experts de l'IFDC, de la DGESS du MAAH et de la DGPV du MAAH. Une réunion de travail a également été menée en mai 2017 en présence de l'équipe SAPAA/FAO et avec les responsables de la DGPV pour valider la structure des coûts générique, pour discuter du diagnostic des facteurs explicatifs des prix élevés et pour choisir les options politiques à analyser en détail.

2.1.2. Les acteurs en présence

Les engrais chimiques considérés dans le cadre de cette étude sont soit des engrais azotés (urée), soit des engrais phosphatés (DAP), soit des engrais ternaires issus de mélanges de Nitrogène Phosphate et Potassium (complexes NPK, dont différents dosages sont utilisés au Burkina Faso, le plus commun étant le dosage 15-15-15). Environ 310 000 tonnes d'engrais chimique sont utilisées chaque année au Burkina Faso. Elles sont dans leur grande majorité importées, la production nationale s'établissant autour de 20 000 tonnes³. Les engrais importés sont en général acheminés vers des entrepôts à Bobo-Dioulasso ou à Ouagadougou détenus par les importateurs, avant d'être redistribués vers les villes secondaires et les villages via un maillage dense de plus de 1 200 grossistes et détaillants. Certains de ces distributeurs sont rassemblés en association, l'Association des Grossistes et Détaillants d'Intrants Agricoles (AGRODIA) rassemblant environ 400 distributeurs.

Figure 2. Opérateurs économiques de la filière engrais au Burkina Faso



³ Le niveau de la production nationale varie beaucoup d'une année sur l'autre : les chiffres communiqués par la Société de Commercialisation et de Production Agricole et Marchande (CIPAM SA) font état de 8 000 tonnes produites en 2012/2013 et de 54 000 tonnes produites en 2013/2014. La production est basée sur l'assemblage de composants en azote, phosphate et potassium importés en pur et assemblés par la CIPAM dans une usine de « bulk blending ». Le niveau de la production est bien en deçà de la capacité de production de l'entreprise CIPAM SA, évaluée à 60 000 tonnes annuelles (Programme Ouest-Africain des Engrais, 2017). Il existe dans l'est du Burkina Faso une Société d'exploitation des phosphates qui commercialise les produits « Burkina Phosphate ». Nous n'avons pas pu recueillir de données chiffrées sur les volumes annuels exploités. Il semblerait que cette société rencontre de nombreuses difficultés dans son fonctionnement et qu'il n'y ait pas de partenariats commerciaux entre cette société et la CIPAM.

Caractérisation de l'utilisation d'engrais par filière

Les sociétés cotonnières totalisent à elles seules environ 175 000 tonnes de l'engrais distribué chaque année aux producteurs, ce qui correspond à plus de 56 pour cent de l'engrais utilisé annuellement au Burkina Faso. Ce chiffre est cohérent avec d'autres études qui estiment qu'environ 60 pour cent des engrais distribués au Burkina Faso sont à destination de la production de coton, les 40 pour cent restants étant destinés au maraichage et à la production de céréales (Banque Mondiale, 2016). Ces chiffres surestiment toutefois la part de l'engrais effectivement destinée au coton pour deux raisons.

- La première raison est que les producteurs de coton qui reçoivent l'engrais des sociétés cotonnières à crédit ont tendance à détourner une partie de cet engrais pour l'appliquer sur leurs productions céréalières. Nous ne disposons toutefois pas d'études chiffrées permettant d'évaluer la part ainsi détournée.
- La deuxième raison est que la SOFITEX a développé depuis une dizaine d'années un mécanisme de financement de l'engrais destiné aux céréales, pour éviter les stratégies de détournement susmentionnées. Les producteurs de coton peuvent bénéficier d'engrais à crédit pour leurs productions céréalières, à raison d'un hectare de céréales pour 3 hectares de coton. Il est donc raisonnable de considérer qu'un quart de l'engrais distribué par la SOFITEX est à destination de la production de céréales, ce qui représente un volume annuel d'environ 37 500 tonnes.

Ces considérations permettent d'évaluer les volumes d'engrais qui bénéficient aux productions vivrières comme suit : 37 500 tonnes distribuées par la SOFITEX ; 25 000 tonnes distribuées par le Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques via son mécanisme de subventions aux intrants⁴ et 110 000 tonnes distribuées par les détaillants, ce qui correspond à un total annuel de 172 500 tonnes. Ce chiffre nous amène à l'estimation que seuls 45 pour cent des engrais distribués au Burkina Faso sont à destination de la production de coton, 55 pour cent des engrais étant destinés au maraichage et à la production de céréales.

Caractérisation des flux d'importation

Les importations sont encadrées par des réglementations particulières, et notamment par l'obligation de déposer une déclaration préalable d'importation et de passer en douane. Les données disponibles au niveau des services du Ministère de l'Economie et des Finances permettent de caractériser le secteur de l'importation des engrais chimiques au Burkina Faso. En effet, les importations sont principalement le fait de six grandes entreprises – dont cinq à capitaux étrangers – qui concentrent à elles seules 85 pour cent des importations d'engrais, avec plus de 10 000 tonnes d'engrais importés par an par chacune.

Les importations sont soumises au dépôt d'une Déclaration Préalable d'Importation auprès du Guichet Unique du Commerce et de l'Investissement du Ministère de l'Economie et des Finances, laquelle annonce les fournisseurs. La plupart des importateurs ayant déposé plus d'une demande en 2016 ont eu recours à un seul fournisseur (73 pour cent), ce qui indique une forme de fidélité entre importateurs et fournisseurs, ou d'habitudes ancrées dans le choix des partenaires commerciaux intervenant dans les opérations d'importation. Le Tableau 1 ci-dessous présente quelques statistiques descriptives sur les caractéristiques des déclarations déposées en 2016. On note une forte hétérogénéité dans les demandes d'importation, tant en termes de volumes annuels réalisés par importateur qu'en termes de volumes par opération d'importation. En moyenne, un importateur dépose entre 6 et 7 déclarations d'importation par an, ce qui indique que les opérations sont échelonnées au cours de l'année. Cela peut s'expliquer par une situation de volumes de stockage limités, qui oblige les opérateurs à se réapprovisionner au fur et à mesure des mouvements logistiques d'achats/stockage et revente/déstockage.

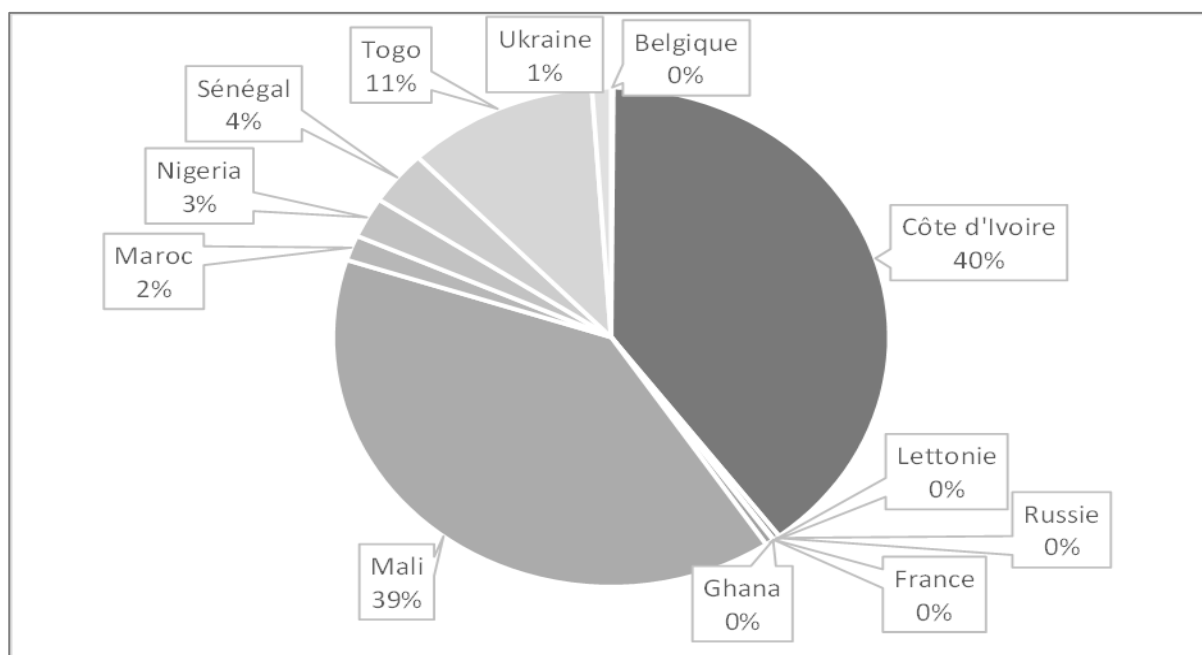
⁴ Les engrais distribués par la SOFITEX à destination des cultures vivrières bénéficient eux aussi de subventions de prix. Au total, nos estimations sont qu'un gros tiers des engrais qui bénéficient aux productions vivrières sont distribués à des prix subventionnés (62 500 tonnes à prix subventionnés via SOFITEX et MAAH, 11 000 tonnes aux prix de marché via le réseau de distributeurs privés).

Tableau 1. Caractéristiques des déclarations d'importation déposées en 2016

Nombre moyen de déclarations d'importation faites par importateur	6,7
Volume moyen annuel des déclarations d'importation faites par importateur	10 195 tonnes
Volume minimum annuel des déclarations d'importation faites par importateur	40 tonnes
Volume maximum annuel des déclarations d'importation faites par importateur	173 500 tonnes
Volume moyen des déclarations d'importation faites par demande	1 500 tonnes
Volume maximum des déclarations d'importation faites par demande	30 000 tonnes
Volume minimum des déclarations d'importation faites par demande	0,2 tonnes

Source : Calcul des auteurs à partir des données du Ministère de l'Économie et des Finances

La grande majorité des importations (94 pour cent) entre au Burkina par une frontière terrestre, en provenance d'un pays de l'espace CEDEAO, notamment des pays frontaliers comme la Côte d'Ivoire (40 pour cent), le Mali (39 pour cent), et le Togo (11 pour cent). La Figure 3 représente les volumes importés selon le pays à partir duquel l'engrais entre sur le territoire du Burkina Faso. Les deux principaux canaux d'importation correspondent au canal Abidjan-Bobo-Dioulasso-Ouagadougou et au canal Bamako-Bobo-Dioulasso-Ouagadougou. Ces deux canaux tendent à se valoir en termes de flux. Le premier est alimenté par des engrais complexes assemblés par cinq usines à Abidjan qui importent des nutriments et les mélangent (AgroWest Africa, Louis Dreyfus Commodities unit 1, Louis Dreyfus Commodities unit 2, Sea Invest, Yara). Le deuxième canal correspond à des engrais issus de l'extraction de phosphates naturels dans le Nord du Mali (site de Tilemsi), mélangés à des éléments importés en usine à Bamako (Toguna Industries).

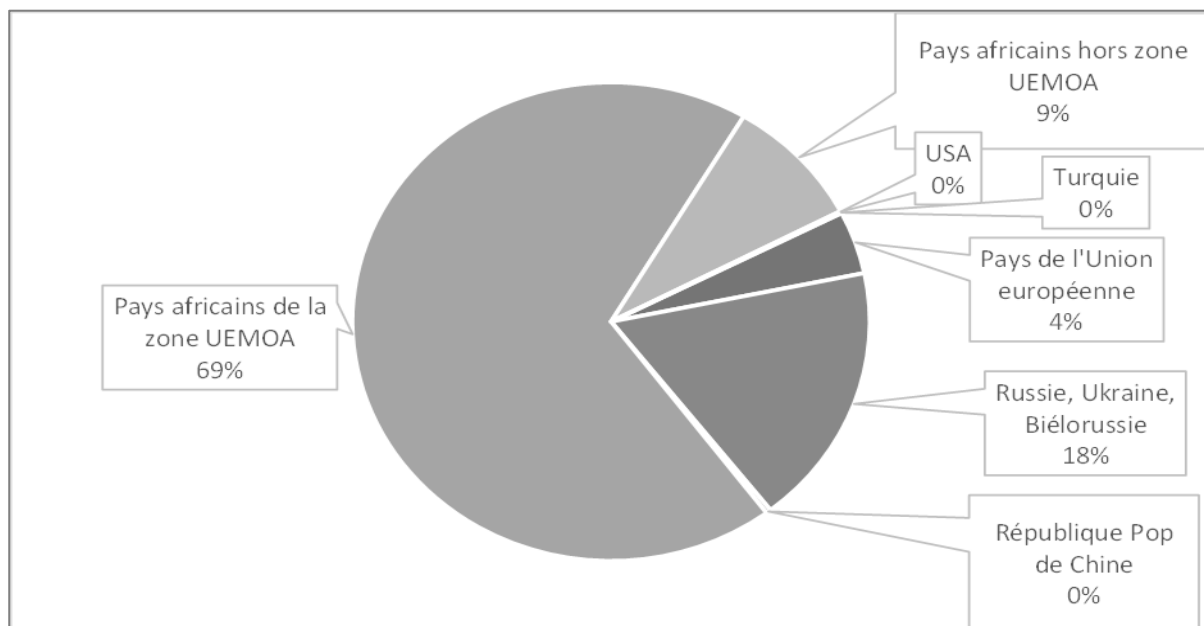
Figure 3. Provenance de l'engrais au Burkina Faso en pourcentage des importations (pays par lequel l'engrais entre sur le territoire)

Source : Calcul des auteurs à partir des données du Ministère de l'Économie et des Finances

La majorité des importations (69 pour cent) correspond à des engrais produits ou assemblés dans les pays de l'espace de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), notamment au Mali (53 pour cent), en Côte d'Ivoire (13 pour cent), et au Togo (3 pour cent) ce qui leur permet de bénéficier d'un régime douanier spécifique, par l'exonération du droit de douane⁵. L'exonération se fait sur délivrance d'un Certificat d'Origine. La fiscalité douanière qui s'applique aux importations d'engrais est détaillée dans la partie 3.3.1 de ce rapport. La Figure 4 représente les volumes importés selon le pays dans lequel l'engrais est produit.

⁵ Ce régime vaut plus largement pour les engrais produits dans un des pays de l'espace CEDEAO, et s'applique à 71% des importations (69% pays UEMOA + 2% Nigeria, + 0% Ghana). En effet, depuis 2015, le tarif extérieur commun CEDEAO vise à se substituer au tarif extérieur commun de l'UEMOA mis en place en 2000.

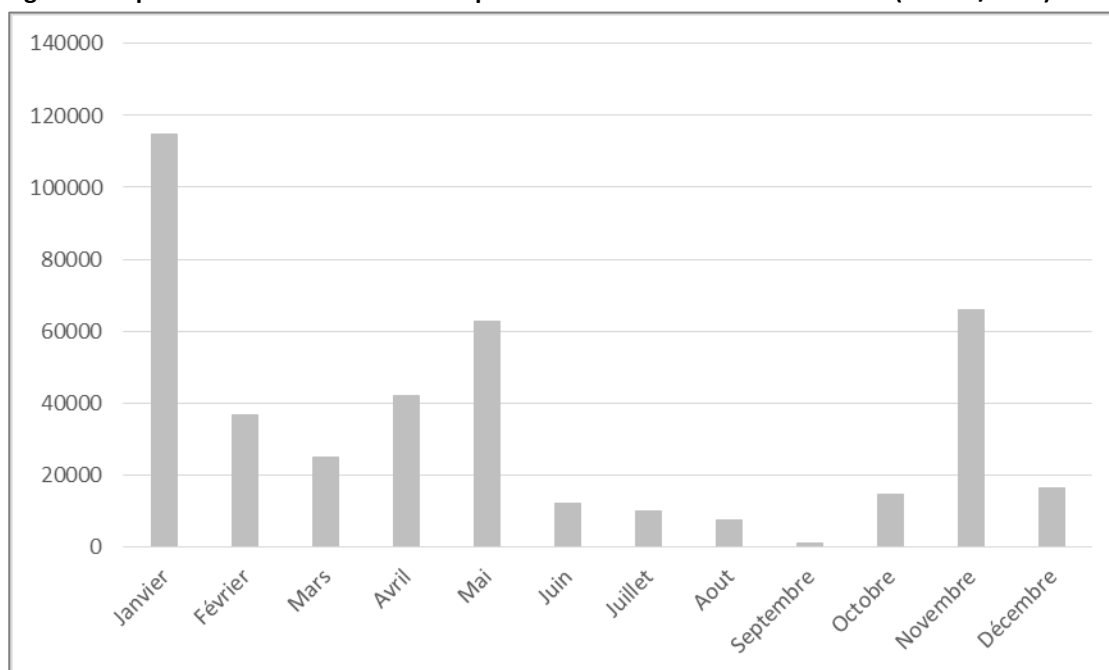
Figure 4. Origine de l'engrais au Burkina Faso en pourcentage des importations (pays dans lequel l'engrais est produit)



Source : Calcul des auteurs à partir des données du Ministère de l'Économie et des Finances

Tel que mentionné ci-dessus, il existe une saisonnalité dans les déclarations d'importation. La Figure 5 représente les volumes des déclarations d'importations déposées selon les mois de l'année.

Figure 5. Répartition des déclarations d'importation au courant de l'année 2016 (tonnes/mois)



Source : Calcul des auteurs à partir des données du Ministère de l'Économie et des Finances

Janvier représente le mois le plus important en volume, avec un pic d'activité qui correspond essentiellement aux déclarations d'importation faites par les sociétés cotonnières, et notamment par la SOFITEX. Les volumes déclarés à l'importation croissent ensuite entre les mois de février et mai, ce qui correspond aux achats « classiques », en prévision de l'année culturale qui démarre en juin. Il y a enfin un net ralentissement de l'activité d'importation pendant l'année culturale, avec des volumes déclarés à l'importation qui s'établissent à un niveau faible entre les mois de juin et octobre. L'augmentation des volumes des déclarations d'importation en novembre correspond essentiellement aux grandes entreprises importatrices qui ont la capacité financière de reconstituer leurs stocks, ainsi qu'aux opérations de la SOFITEX.

En résumé, la saisonnalité des importations est liée à l'intervention de trois types d'acteurs :

- Les sociétés cotonnières, au premier rang desquelles la SOFITEX, qui anticipent leurs importations en concentrant la majorité de leurs opérations entre novembre et janvier ;
- Les grandes entreprises importatrices, qui importent de plus en plus avec l'arrivée de la saison culturale et sont également en mesure de reconstituer leurs stocks à la fin de l'année calendaire ;
- Les structures qui importent pour le compte du Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques. Il est difficile de tracer les opérations liées au MAAH du fait de la multiplicité des structures importatrices existantes, mais les appels d'offre du MAAH viennent vraisemblablement augmenter les volumes comptabilisés en mai, peu de temps avant l'installation de la saison culturale.

2.2. La structure des coûts

Les entretiens réalisés ont permis de reconstituer une structure des coûts moyens, à partir d'éléments de coûts individuels dont l'obtention nous a été facilitée par des entreprises ou des particuliers dont l'anonymat est ici préservé. Dans cette section, nous représentons les coûts pour deux canaux d'approvisionnement en intrants : celui de l'importation depuis un pays hors CEDEAO via le port d'Abidjan et celui de la production dans un pays CEDEAO via une usine située à Bamako. Le Tableau 2 reprend ces éléments de coûts pour du NPK et de l'urée qui auraient comme pays d'origine un pays hors espace CEDEAO et qui entreraient dans l'espace CEDEAO via le port d'Abidjan, avant d'être acheminés au Burkina Faso.

Tableau 2. Prix, charges brutes et frais financiers exprimés en FCFA/tonne et liés à l'importation et l'acheminement de l'engrais aux producteurs du Burkina Faso, cas de l'engrais importé depuis un pays hors CEDEAO et acheminé depuis le port d'Abidjan

Type d'engrais	NPK	Urée
Coût d'achat de la matière première ⁶	240 000	220 000
Coût du transport terrestre d'Abidjan à Bobo-Dioulasso	40 000	40 000
Frais de formalités	6 500	6 500
Taxes de dédouanement (droit de douane, redevance, prélèvements)	20 400	7 700
Coût du stockage à Bobo-Dioulasso	5 000	5 000
Coût du transport terrestre de Bobo-Dioulasso au village	5 000	5 000
Coût du stockage au village	4 500	4 500
Frais financiers	28 800	27 450
Prix de revente au détail	360 000	350 000
Les marges commerciales des importateurs et distributeurs (ordre de grandeur en FCFA/tonne)	10 000	30 000

Source : Calcul des auteurs à partir des entretiens individuels réalisés auprès des opérateurs économiques

Les marges commerciales des importateurs et distributeurs sont estimées par la différence entre le prix de revente au détail et l'ensemble des prix, charges brutes et frais financiers payés par les opérateurs de la filière. On évalue ainsi ces marges à 10 000 FCFA/tonne dans le cas du NPK et à 30 000 FCFA/tonne dans le cas de l'urée.

Le Tableau 3 reprend ces éléments de coûts pour du NPK et de l'urée qui seraient produits dans un pays de l'espace CEDEAO et acheminés au Burkina Faso depuis Bamako.

⁶ La plupart des opérateurs économiques rencontrés parlent de prix CAF mais il s'agit plutôt d'un prix « sortie de port à Abidjan », qui correspond à un prix CAF pour une entrée sur le territoire de la Côte d'Ivoire (prix FOB auquel viennent s'ajouter les frais liés au frêt maritime) auquel on a ajouté les frais d'opérations portuaires (déchargement, reconditionnement éventuel). Le prix CAF stricto sensu devrait englober les frais d'acheminement jusqu'à la frontière avec le Burkina Faso.

Tableau 3. Prix, charges brutes et frais financiers exprimés en FCFA/ tonne et liés à la production de et l'acheminement de l'engrais aux producteurs du Burkina Faso, cas de l'engrais produit dans un pays CEDEAO et acheminé depuis l'usine de Bamako.

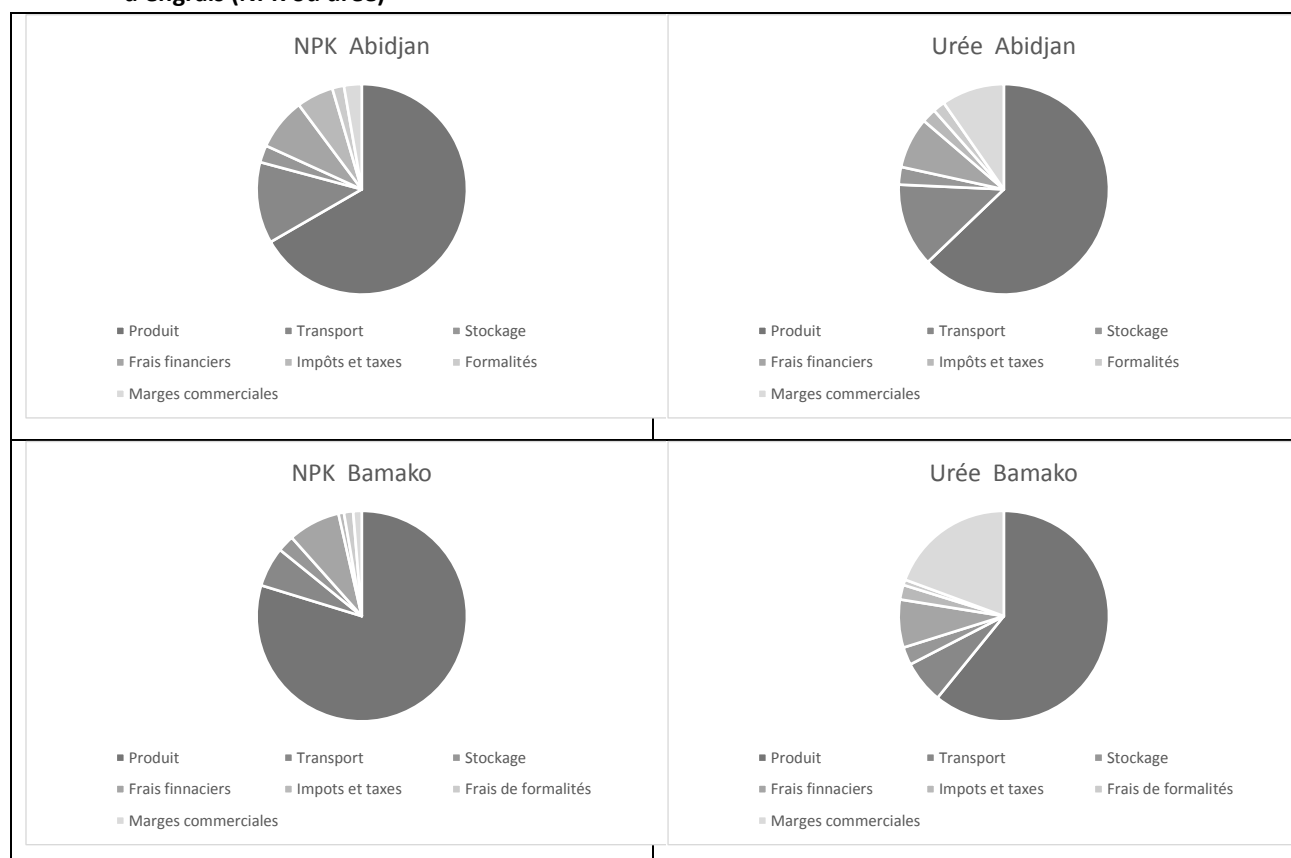
Type d'engrais	NPK	Urée
Coût d'achat de la matière première (Prix CAF)	295 500	210 000
Coût du transport terrestre de Bamako à Bobo-Dioulasso	22 500	22 500
Frais de formalités	5 000	3 000
Taxes de dédouanement (droit de douane, redevance, prélèvements)	3 000	8 000
Coût du stockage à Bobo-Dioulasso	5 000	5 000
Coût du transport terrestre de Bobo-Dioulasso au village	5 000	5 000
Coût du stockage au village	4 500	4 500
Frais financiers	29 700	25 425
Prix de revente au détail	370 000	350 000
Les marges commerciales des importateurs et distributeurs (ordre de grandeur en FCFA/tonne)	-5 000	65 000

Source : Calcul des auteurs à partir des entretiens individuels réalisés auprès des opérateurs économiques

Dans ce cas, les marges commerciales des importateurs et distributeurs sont estimées à -5 000 FCFA/tonne dans le cas du NPK et à 65 000 FCFA/tonne dans le cas de l'urée.

La comparaison de ces structures de coûts revient à présenter les quatre graphiques suivants (Figure 6).

Figure 6. Comparaison des structures de coûts selon les canaux d'acheminement (Abidjan ou Bamako) et selon le type d'engrais (NPK ou urée)



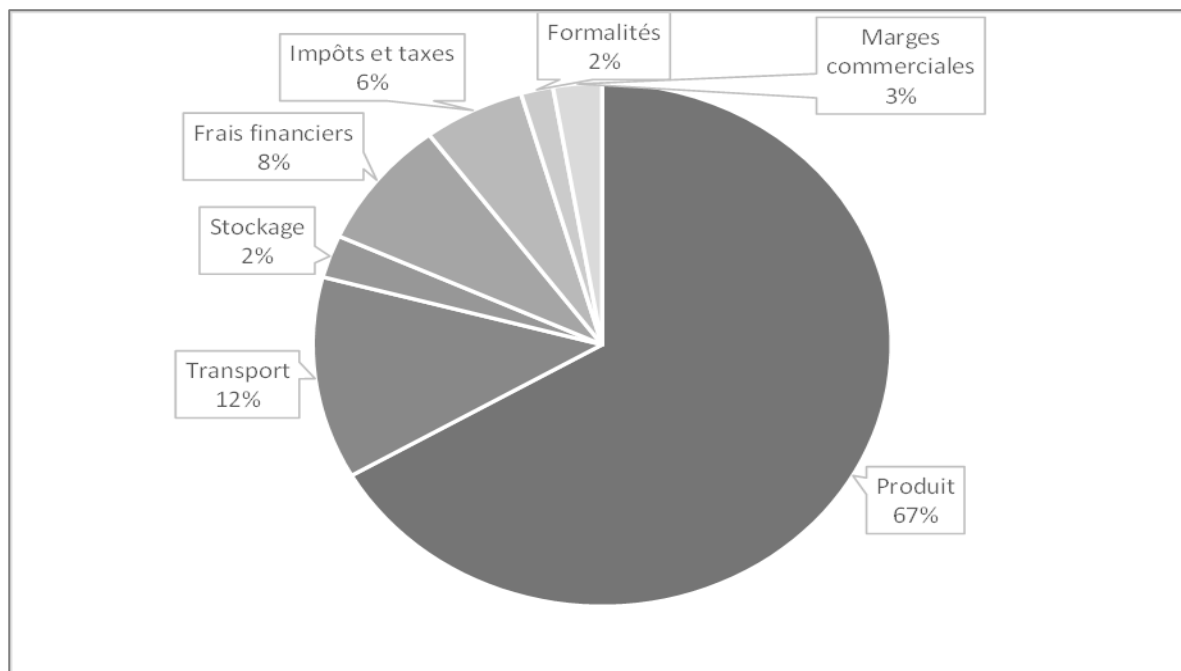
Source : Calcul des auteurs à partir entretiens individuels réalisés

Des éléments communs ressortent de cette comparaison : d'une part, l'importance du coût de la matière première qui représente environ les deux tiers du prix payé par le producteur et, d'autre part, l'importance des frais financiers, qui

représentent près d'un dixième du prix payé par le producteur. Au-delà de ces éléments communs, de nombreux points de divergences sont à noter. Le premier point de divergence concerne les marges commerciales qui sont beaucoup plus élevées dans le cas de l'urée que dans celui du NPK. Ceci s'explique par des coûts d'approvisionnement beaucoup plus réduits pour l'urée que pour le NPK et des prix de détail presque similaires. Cette situation a été confirmée par les opérateurs de terrain. Le deuxième point de divergence est lié aux frais logistiques qui sont plus faibles dans le cas des produits en provenance de Bamako que des produits en provenance d'Abidjan. Cela est en lien avec des distances terrestres plus réduites d'une part, mais aussi avec des coûts d'opérations logistiques élevés au port d'Abidjan, qui correspondent aux charges portuaires perçues par les opérateurs logistiques pour l'attente à quai, le déchargement des bateaux et le stockage de la marchandise.

La Figure 7 présente en détail la décomposition du prix payé par le producteur pour l'engrais NPK qui serait entré dans l'espace CEDEAO par le port d'Abidjan, où il aurait été assemblé avant d'être importé au Burkina Faso. Il a été choisi de présenter cette structure en détail car cela correspond au plus gros des volumes d'engrais importés au Burkina Faso. Le poste le plus important est le coût du produit qui représente à lui seul plus des deux tiers du prix final au producteur et sur lequel il semble difficile de faire des économies substantielles, même en centralisant les importations. Il est en effet peu probable, eu égard du volume des importations réalisées, que le Burkina Faso puisse jouer sur la détermination des prix de l'engrais au niveau international. Les frais logistiques de transport et de stockage représentent quant à eux respectivement 12 et 2 pour cent du prix final et sont assurés en grande partie par les importateurs et par les distributeurs. Les frais financiers, liés à la souscription de crédit et au paiement d'intérêts représentent 8 pour cent du prix de l'engrais final, ce qui est considérable. Ils sont supportés par les distributeurs, la plupart des importateurs bénéficiant de ressources propres suffisamment importantes. Les impôts et taxes correspondent à 6 pour cent du prix final et sont payés conformément au cadre légal précédemment décrit qui régit l'entrée sur le territoire et la taxation des revenus. Les frais de formalité correspondent à des frais multiples liés au paiement des impôts et taxes et notamment au passage des engrais à la frontière du Burkina. Ils s'établissent à 2 pour cent du prix final. Enfin, les marges commerciales réalisées par les importateurs et les distributeurs représentent en moyenne 3 pour cent du prix de vente au producteur.

Figure 7. Structure du prix au producteur de l'engrais chimique (NPK) au Burkina Faso.



Source : Calcul des auteurs à partir des entretiens individuels réalisés auprès des opérateurs économiques

2.3. Recommandation 1 : Clarification des frais de formalité perçus à la frontière pour l'importation des engrais chimiques

2.3.1. État des lieux des frais de formalité

Droits de douane et taxes liés à l'importation

Les engrais sont soumis à différents régimes douaniers selon qu'ils sont considérés comme originaires ou non de l'espace CEDEAO. Les produits de l'espace CEDEAO sont exonérés de droit de douane et circulent librement dans l'espace CEDEAO s'ils constituent des produits industriels originaires agréés. Les engrais peuvent être considérés comme tels s'ils ont fait l'objet d'une transformation suffisante dans un des États membres de l'UEMOA (Protocole additionnel n°3 instituant les règles d'origine des produits de l'UEMOA et Règlement n°12/2002 portant détermination de la liste d'exceptions aux critères de changement de positions tarifaires). L'origine communautaire des produits industriels agréés est attestée par un certificat d'origine. Les engrais non originaires de l'espace CEDEAO se voient appliquer le Tarif Extérieur Commun (TEC) dont la fiscalité d'entrée est marquée par quatre taux de droits de douane. Les engrais (code produit 31 00) sont considérés comme des biens de première nécessité et sont classés dans la catégorie 1 du TEC de la CEDEAO. Ils sont soumis aux droits de douane et taxes précisés dans le Tableau 4.

Tableau 4. Droits de douanes et taxes liés à l'importation d'engrais non originaires de l'espace CEDEAO

Droits et taxes	Base de taxation	Urée	NPK
Droit de Douane (DD)	Valeur CAF	0 %	5 %
Redevance statistique (RS)	Valeur CAF	1 %	1 %
Prélèvement communautaire de solidarité (PCS) : UEMOA	Valeur CAF	1 %	1 %
Prélèvement communautaire (PC) : CEDEAO	Valeur CAF	0,5 %	0,5 %
Taxe de péage	Valeur CAF	75 FCFA/T	75 FCFA/T
Contribution au Programme de Vérification des Importations (CPVI)	Valeur FOB	1 %	1 %

Source : Direction Générale des Douanes

71 pour cent de l'engrais importé au Burkina Faso est produit dans un pays de l'espace CEDEAO (69 pour cent dans un pays de l'espace UEMOA), et à ce titre n'est pas assujéti au paiement des droits de douane, mais seulement au paiement de 3,5 pour cent de différentes taxes et redevances liées à l'importation, présentées dans le Tableau 5 ci-dessus. Le restant des engrais importés (29 pour cent) est assujéti au paiement des droits de douane à hauteur de 0 pour cent pour l'urée et de 5 pour cent pour les complexes NPK, auquel s'ajoute le paiement de 3,5 pour cent des différentes taxes et redevances. Si l'on veut raisonner en termes de volumes et que l'on considère qu'approximativement un tiers de l'engrais importé correspond à de l'urée contre deux tiers pour le NPK, alors on obtient une répartition des régimes douaniers comme suit : 80 pour cent⁷ des engrais importés sont soumis au paiement de 3,5 pour cent de taxes à l'importation (droit de douane 0 pour cent) et 20 pour cent⁸ des engrais importés sont soumis au paiement de 8,5 pour cent de taxes à l'importation (droit de douane 5 pour cent).

Le Tableau 5 présente une simulation des taxes liées à l'importation de l'engrais, sur la base d'un prix CAF⁹ moyen de 240 000 FCFA/tonne pour le NPK et 220 000 FCFA/tonne pour l'urée. Ce prix moyen a été obtenu à partir des entretiens individuels réalisés avec des importateurs.

⁷ 71% des engrais produits dans un pays CEDEAO + 9% des engrais correspondant à l'urée produite hors CEDEAO

⁸ 20% des engrais correspondant au NPK produit hors CEDEAO

⁹ Le terme de prix CAF (Coût, Assurance Frêt) n'est plus utilisé depuis 2010 dans le commerce international, il a été remplacé par le terme de prix DAP (Delivered At Place), qui englobe les coûts d'acheminement jusqu'au point de livraison et non seulement d'entrée sur le territoire.

Tableau 5. Taxes moyennes liées à l'importation versées selon le type d'engrais

	Taxes pour urée	Taxes pour NPK de la CEDEAO	Taxes pour NPK hors-CEDEAO
Taxes	7 700 FCFA/tonne	8 400 FCFA/tonne	20 400 FCFA/tonne
Produit/origine	Urée, quel que soit le pays d'origine	NPK, pays d'origine de la zone CEDEAO	NPK, pays d'origine hors de la zone CEDEAO
Niveau de taxation	3,5 % valeur CAF (exonération du droit de douane)	3,5 % valeur CAF (exonération du droit de douane)	8,5 % valeur CAF (droit de douane de 5 %)

Source : Direction Générale des Douanes

Ces taxes sont payées en une seule fois, au moment du dédouanement par le bureau de Douane compétent, qui établit une quittance unique au nom de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Les bureaux de douane sont situés soit au niveau des principaux postes frontières soit aux abords des villes principales que sont Ouagadougou (bureaux de Ouaga-inter et Ouaga-gare), Bobo-Dioulasso (bureaux de port sec et Bobo-gare), Koudougou, Fada N'Gourma et Ouahigouya. Le bureau de douane perçoit également, pour le compte de la Direction Générale des Impôts, une avance sur le Bénéfice Industriel et Commercial de 2 pour cent sur les valeurs CAF, dont l'application est sélective et ne concerne pas les grandes entreprises.

Fiscalité intérieure

En ce qui concerne la fiscalité intérieure liée à la filière engrais, tous les opérateurs n'ont pas le même statut.

- Les entreprises productrices du secteur agricole, y inclus les fabricants d'engrais, sont exonérées d'impôt direct et indirect;
- Les entreprises commercialisant l'engrais doivent quant à elles s'acquitter des principaux impôts présentés dans le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ci-dessous, régis par la loi n° 008-2010/AN du 29 janvier 2010 portant création d'un impôt sur les sociétés et le code des impôts ;
- Les utilisateurs finaux n'ont pas à supporter de TVA car les engrais au Burkina Faso ne sont pas assujettis au paiement de la TVA ;
- Les banques commerciales, les banques rurales et les institutions de microfinance qui financent les opérateurs de la filière engrais sont soumises au paiement de la TVA sur les intérêts du crédit. Les institutions de microfinance de type coopératif comme le Réseau des Caisses Populaires du Burkina Faso ne sont pas assujetties au paiement de la TVA sur les intérêts perçus.

Tableau 6. Impôts auxquels sont soumises les entreprises d'importation et de distribution de l'engrais

Impôt	Base de taxation	Pourcentage ¹⁰
Impôt sur les sociétés (personnes morales) OU Impôt sur les bénéfices commerciaux et agricoles (IBCA) (personnes physiques)	Produits, revenus et bénéfices	27,5pour cent
	Bénéfices	10 à 27,5pour cent
Contribution de la patente	Chiffre d'affaires TTC	Droit fixe
	Valeur locative	8pour cent
Minimum forfaitaire de perception	Chiffre d'affaires hors TVA	0,5pour cent

Frais de formalité

La plupart des importateurs ont recours à des transitaires pour la réalisation des opérations de dédouanement de l'engrais du pays de provenance vers le Burkina Faso. Les factures établies par ces transitaires font état de nombreux frais de formalités, également appelés « frais de débours » acquittés au passage frontière. Ces frais sont en partie reversés aux autorités et en partie à des opérateurs individuels pour accélérer les démarches. L'étude montre que ces frais correspondent en moyenne à 2 pour cent du prix final au producteur. Ils varient fortement d'un transitaire à l'autre: les

¹⁰ Les bénéfices étant des informations que les sociétés d'importation et de distribution sont réticentes à communiquer, il est impossible de traduire ces niveaux de taxation en coût supplémentaire à la tonne d'engrais distribué dans le cadre de ce rapport.

entretiens réalisés montrent que ces frais varient de 2 000 FCFA/tonne à 7 000 FCFA/tonne, ce qui indique de marges de manœuvre pour réduire ces frais. Ces frais de formalités versés aux agents publics recouvrent:

- Les travaux supplémentaires, aussi appelés « vacation douanes » ou encore « frais d'escorte » par les transitaires, concernent l'escorte entre deux bureaux de douanes aux frontières pays, l'accompagnement dans l'enceinte de la douane ou dans les entrepôts de l'importateur, la vérification de la marchandise. Un arrêté du Ministre en charge des finances encadre cette pratique. Ces taxes font l'objet d'une quittance du Trésor Public et servent à dédommager les douaniers qui ont fait les travaux supplémentaires. Dans la pratique, les frais liés au paiement des travaux supplémentaires sont très variables : ils sont de 12 000 FCFA par camion en semaine à Ouaga-Inter (soit 300 FCFA/tonne), de 17 145 FCFA par camion en semaine au port-sec de Bobo-Dioulasso et atteignent jusqu'à 19 600 FCF par camion un jour férié à Ouaga-Inter (soit près de 500 FCFA/tonne). Dans la pratique toujours, la perception de frais liés aux travaux supplémentaires est devenue systématique, sans quoi le dossier de dédouanement n'est pas traité ou est traité avec un retard tel que l'importateur est pénalisé auprès de la Chambre de Commerce (facturation de droits de stationnement au-delà de 10 jours de parking). Les frais liés aux travaux supplémentaires rapportés par les transitaires se situent entre 500 et 1 000 FCFA/tonne, ce qui semble cohérent avec le cadre légal annoncé.

- Les frais informels sont systématiquement payés auprès des vérificateurs chargés de liquider le dossier de dédouanement, auprès du chargé du contrôle et du dénombrement de la marchandise et auprès de la brigade commerciale qui valide le dossier de dédouanement pour autoriser la sortie du camion de l'enceinte de la douane. Ces frais informels ne donnent pas droit à une quittance de paiement : ils sont payés par camion sans qu'une base commune ne permette d'estimer leur importance. Pour couvrir ces frais, les transitaires positionnent au niveau des frais de débours des éléments aux appellations multiples et peu explicites, comme « transit à la frontière », « facture frontière », « visite et vérification », « expertise », « ecor à la sortie », « brigade commerciale », etc., sans mode de calcul harmonisé. Ces frais varient fortement d'un transitaire à l'autre, avec des montants allant de 500 à 2 500 FCFA/ tonne.

- Le passage au magasin des douanes est une taxe prélevée par la Chambre de Commerce et d'Industrie, dont le montant varie selon que les opérations de dédouanement qui nécessitent ou non le déchargement de la marchandise dans les magasins. Les montants perçus se situent en général entre 1 000 et 2 000 FCFA/tonne. Le montant officiel est de 1 050 FCFA/tonne sans déchargement, ce qui semble cohérent avec les frais refacturés par les transitaires.

- L'Honoraire d'Agréé en Douane (HAD) est une taxe versée à un prestataire privé, le Commissionnaire en Douane Agréé, et encadrée par un Arrêté du Ministère de l'Economie et des Finances. Des règles de calcul en fonction du code de la marchandise permettent de déterminer le montant à facturer. Le transitaire refacture ensuite cet honoraire à l'importateur. Dans la pratique, il semble qu'il n'y ait pas de règle fixe de détermination du coût de prestation du transitaire. Les montants rapportés pour le HAD se situent entre 500 et 2 000 FCFA/tonne.

- Les commissions des transitaires. En dehors de la commission de transit qui est systématique et facturée à raison de 16 000 FCFA/déclaration, les autres commissions interviennent lorsque le transitaire préfinance les frais de formalité et les droits et taxes de douane (commission sur avance de fonds). Ces commissions sont perçues par des prestataires privés mais sont régies par un Arrêté du Ministère de l'Economie et des Finances. Ces commissions correspondent dans la plupart des cas à un coût additionnel de 1 500 FCFA/tonne.

Il y a donc une grande variabilité dans ces frais versés qui vont, selon les opérateurs rencontrés, de 3 500 FCFA par tonne à 10 000 FCFA par tonne d'engrais importé. Pour la structure de coûts, nous avons considéré un volume moyen de 6 500 FCFA par tonne, dont la décomposition est présentée dans le Tableau 7.

Tableau 7. Récapitulatif des frais de formalité versés

	Pratique encadrée par une règle claire	Structure perceptrice	Maximum rapporté (FCFA/tonne)	Minimum rapporté (FCFA/tonne)	Moyenne considérée (FCFA/tonne)
Travaux supplémentaires	Oui	Direction Générale des Douanes	1000	500	500
Frais informels	Non	Individus	2500	500	2000
Passage magasin douanes	Oui/non	Chambre de Commerce	2 000	1 000	1 500
Honoraire d'Agréé en Douane	Non	Commissionnaire en douane agréé (société de transit)	2 000	500	1 000
Commission transitaires	Non	Transitaires privés (société de transit)	2 500	1 000	1 500
Total			10 000	3 500	6 500

Source : calculs des auteurs à partir des entretiens individuels réalisés auprès des importateurs et de leurs transitaires.

2.3.2. Action proposée: clarification des frais de formalité perçus à la frontière pour l'importation d'engrais chimiques

L'effet attendu à court terme de cette action est la diminution des faux frais et donc une diminution (légère) du prix au producteur. À long terme, la clarification des procédures permettra l'entrée de nouvelles structures privées dans l'importation d'engrais (qui auraient été découragées par les démarches à entreprendre) et par conséquent le renforcement de la concurrence, la diminution des marges commerciales et la diminution du prix au producteur.

Cette action vise à clarifier les formalités liées au passage à la frontière, à homogénéiser autant que possible les procédures et à encadrer les pratiques. Une quittance unique au nom de la Direction Générale du Trésor est délivrée au moment du dédouanement, qui regroupe les droits de douane, la redevance statistique, les prélèvements communautaires de solidarité CEDEAO et UEMOA et la contribution au programme de vérification des importations. Il pourrait être envisagé d'ajouter à cette quittance les frais liés aux formalités de passage à la frontière, notamment ceux encadrés par un cadre légal clair comme les travaux supplémentaires qui font déjà l'objet de l'établissement d'une quittance du trésor délivrée par la douane, pour constituer une quittance unique délivrée pour les droits de douane. Les frais de passage au magasin sous douane sont perçus directement par la Chambre de Commerce et ne peuvent pas être mis sur une quittance du trésor dans la mesure où la Chambre de Commerce n'est pas un établissement public. Les frais perçus par les individus privés (HAD pour les commissionnaires agréés en douane et commission pour les transitaires) devront être clarifiés afin de limiter la perception de frais illicites. Toutefois, proposer des mesures politiques détaillées sur les formalités douanières dépasse le seul cadre de la présente étude. La nécessité de réformer des pratiques ancrées et de clarifier le cadre légal n'est pas spécifique à l'engrais et concerne toutes les marchandises importées.

2.4. Recommandation 2 : Négociation de contrats logistiques intégrés (transport ferroviaire et charges portuaires) avec les opérateurs

Les effets attendus de cette action sont la diminution des charges portuaires et des coûts de transport et, par conséquent, une diminution du prix au producteur.

Cette action vise à diminuer les coûts logistiques liés au transport de l'engrais sur le canal Abidjan-Bobo-Dioulasso-Ouagadougou. Les charges portuaires prélevées par les opérateurs logistiques au niveau du port autonome d'Abidjan sont importantes (17 000 FCFA/tonne) et viennent gonfler le niveau des prix de l'engrais rendu au port. Les coûts de transport par voie terrestre représentent actuellement environ 12 pour cent du prix de l'engrais payé par le producteur agricole au Burkina et pourraient représenter une part plus importante encore avec la limitation des chargements de camion à 28 tonnes au lieu des 40 tonnes actuellement pratiquées. Le transport ferroviaire pourrait représenter une option plus économique, à condition que le transport des engrais soit réalisé de manière groupée (MAAH, 2016).

L'État pourrait intervenir à deux niveaux dans la négociation avec les opérateurs logistiques : (1) l'établissement de contrats de transport qui fixeront un prix de transport à la tonne d'engrais et dans lesquels il faudra préciser les volumes

et les délais d'acheminement entre le port d'Abidjan et les gares de Bobo-Dioulasso et Ouagadougou et (2) la réduction des charges portuaires perçues à Abidjan. Les engrais pourront être acheminés sur des wagons plats porte-conteneurs qui ont une capacité de 50 tonnes de charge. Une analyse devra être menée pour avoir une idée du coût du transport ferroviaire à la tonne et évaluer la diminution conséquente du prix de l'engrais au producteur au Burkina.

Le principal importateur privé sur le canal Abidjan-Bobo-Dioulasso dispose d'une usine d'assemblage au port d'Abidjan qui a ses propres quais SITARAIL mais ne mobilise que très peu ces infrastructures et préfère acheminer l'engrais par voie terrestre, du fait de coûts élevés relatifs au transport ferroviaires pratiqués par les opérateurs logistiques. Cette action peut être entreprise mais n'aura de chances d'aboutir que si d'autres pays de la sous-région se mobilisent pour négocier les conditions d'opération. Les risques de non aboutissement de ces négociations doivent donc être pleinement considérés.

2.5. Recommandation 3 : Prise en charge partielle du contrôle qualité des engrais par l'État

2.5.1. État des lieux du contrôle de la qualité

Deux cadres législatifs régissent le contrôle de la qualité des engrais au Burkina Faso : la loi n°026-2007/AN instituant un contrôle des engrais au Burkina Faso et le règlement C/REG.13/12/12 relatif au contrôle de la qualité des engrais dans l'espace de la CEDEAO. Le premier texte (loi burkinabè) établit la responsabilité du Ministère en charge du Commerce dans la délivrance d'un Certificat National de Conformité (CNC), après avis du Ministère en charge de l'Agriculture, pour l'importation et la commercialisation des engrais sur le territoire du Burkina Faso. Ce premier texte établit également la compétence du Ministère en charge de l'Agriculture pour le contrôle de la qualité des engrais importés et commercialisés, au travers des contrôles aux frontières, aux lieux de fabrication, de vente, de stockage et de distribution. Le deuxième texte (règlement CEDEAO) stipule que le Burkina Faso a la responsabilité du contrôle de la qualité des engrais et doit à ce titre désigner les autorités compétentes pour effectuer ce contrôle, lesquelles ont le pouvoir de sanctionner les infractions constatées.

Dans la pratique, seules les importations réalisées pour le compte des sociétés cotonnières ou de l'État (qui représentent les deux tiers des volumes distribués) sont soumises au contrôle de la qualité. La part de l'engrais allouée aux productions vivrières échappe à quasiment tout contrôle, hormis celle distribuée par le MAAH ou la SOFITEX. Le contrôle de la qualité est assuré par le Bureau National des Sols (BUNASOL) qui a procédé à 250 analyses d'échantillon en 2016, 80 pour cent de ces analyses étant réalisées pour le MAAH, la SOFITEX ou FASOCOTON, les 20 pour cent restants étant liés à des demandes des importateurs (pour remplir les conditions d'un appel d'offre) ou à de rares contrôles inopinés menés par le MAAH sur les engrais importés. Le MAAH est en train de former 26 inspecteurs d'engrais pour renforcer le contrôle des engrais, mais ils ne sont pas assermentés comme l'exige la réglementation. Les contrôles sont à la charge de l'État, à l'exception des contrôles demandés par les importateurs pour lesquels le BUNASOL facture à hauteur de 64 000 FCFA par contrôle pour des opérations coûtant en réalité plus¹¹. Un projet de décret portant autorisation de perception de recettes relatives au contrôle des engrais et un arrêté conjoint définissant le montant et les modalités de cette perception sont actuellement soumis pour signature auprès du Ministre de l'Agriculture.

Du fait de l'absence de contrôles systématiques, le Burkina Faso est fortement exposé aux risques de contrefaçon, fraude et non-respect des poids de l'engrais importé. Des mesures sont à adopter par l'État pour garantir la mise en œuvre de cette réglementation et améliorer la qualité des engrais domestiques: application du CNC, recrutement et formation d'un plus grand nombre d'inspecteurs, renforcement des moyens humains, matériels et financiers du BUNASOL, perception des droits d'inspection et recettes issues du contrôle des engrais. La mise en œuvre de ces mesures augmenterait la qualité mais renchérirait le prix de l'engrais au producteur. D'une part, les importateurs répercuteraient les taxes supplémentaires et les coûts de transaction liés aux contrôles additionnels sur le prix au producteur. D'autre part, de tels

¹¹ Selon le BUNASOL, si l'ensemble des charges encourues liées à la réalisation des analyses de contrôle de la qualité étaient répercutés sur les coûts actuels, les montants facturés devraient dépasser cette somme. Ils s'établissent autour de 300 000 FCFA dans certains pays de la sous-région.

contrôles pourraient ralentir les importations frauduleuses et les contrefaçons qui contribuent à augmenter l'offre et donc juguler le prix au producteur, bien que cette offre ne soit pas toujours de la meilleure qualité.

Actuellement, la majorité des engrais destinés aux productions vivrières échappe à tout contrôle de qualité du fait de l'inexistence d'un décret qui précise qui est responsable du contrôle des engrais, à qui incombe le coût de ce contrôle et à quel moment de l'acheminement des engrais ce contrôle doit être opéré. Un texte est toutefois à l'étude au niveau du MAAH. Il est envisagé que les structures importatrices paient le surcoût lié à la réalisation de ces contrôles qualité, ce qui devrait se traduire par l'augmentation du prix de l'engrais au producteur. L'analyse d'un échantillon par BUNASOLS est facturée 64 000 FCFA mais coûte en réalité 300 000 FCFA. La répercussion du coût du contrôle de la qualité sur le prix payé par le producteur dépendra donc à la fois du niveau de facturation décidé par l'État et de l'unité sur laquelle seront effectués les contrôles. Les informations du Tableau 1 indiquent que le volume moyen des importations est de 1 500 tonnes par opération. La mise en place effective du système de contrôle de la qualité de l'engrais devrait donc se traduire en moyenne par un surcoût d'environ de 50 FCFA/tonne si la facturation se fait comme actuellement à 64 000 FCFA par opération de contrôle. Ce surcoût peut toutefois varier. Le Tableau 8 présente des simulations de ce surcoût.

Tableau 8. Simulation des surcoûts liés à la systémisation des contrôles de qualité

Surcoût généré au niveau du prix au producteur	Facturation au réel 300 000 FCFA/contrôle	Facturation subventionnée 64 000 FCFA/contrôle
Par lot moyen d'importation, soit 1 500 tonnes environ	200 FCFA/tonne	50 FCFA/tonne
Par camion, soit 40 tonnes	7 500 FCFA/tonne	1 600 FCFA/tonne
Par tonne	300 000 FCFA/tonne	64 000 FCFA/tonne

Source : Construction des auteurs

Ce surcoût sera d'autant plus réduit que la facturation restera subventionnée et que le contrôle sera effectué sur des lots volumineux d'importation. Il pourra néanmoins s'avérer dissuasif s'il est facturé aux coûts réels et si le contrôle de la qualité est imposé sur des plus petits volumes. Le risque d'éviction des petites structures d'importation qui réalisent des opérations d'importation de petits volumes (40 tonnes par exemple) doit être pris en compte, le surcoût pouvant aller jusqu'à 7 500 F/tonne, ce qui correspond à presque 400 FCFA/sac et n'est pas négligeable.

2.5.2. Action proposée : prise en charge partielle du contrôle qualité des engrais par l'État

L'effet attendu à court terme de la prise en charge du contrôle de la qualité est la diminution des fraudes et par conséquent l'amélioration de la qualité de l'engrais. Sur le long terme, la prise en charge du contrôle de la qualité permettra le renforcement de la participation des petites structures et la dynamisation du marché. Cela renforcera la concurrence et permettra la diminution du prix au producteur.

Il est prévu que le contrôle de la qualité des engrais soit pris en charge financièrement par les importateurs d'engrais et un décret « portant autorisation de perception de recettes relatives au contrôle des engrais au Burkina Faso » est actuellement à l'étude au Burkina Faso. Cependant, les coûts de la réalisation des contrôles sont importants. D'après nos informations, ils s'élèvent pour la structure publique en charge de leur réalisation à 300 000 FCFA par contrôle, alors qu'ils sont facturés aux entreprises à hauteur de 64 000 FCFA par contrôle, ce qui cacherait donc une subvention de 78 pour cent. Si ces coûts sont imputables aux structures d'importation, ils seront retransmis sur le prix final au producteur et le risque est grand que ce coût additionnel dissuade les petites structures importatrices de se positionner sur les marchés. Une rapide simulation montre en effet que pour une opération moyenne d'importation de 1 500 tonnes, ce coût additionnel serait de 200 FCFA/tonne (soit 10 FCFA par sac), ce qui semble raisonnable. Alors que pour une petite opération d'importation de 30 tonnes, le coût additionnel serait de 10 000 FCFA/tonne (soit 500 FCFA par sac), ce qui peut décourager les petites structures importatrices.

Si l'ambition de l'État burkinabé est d'augmenter la production céréalière en garantissant que tout l'engrais distribué dans le pays est de bonne qualité, alors une action de renforcement des moyens alloués au MAAH pour prendre en charge partiellement les coûts liés au contrôle de la qualité est nécessaire. Sans une telle action, il est probable que les petites structures positionnées sur le marché de l'engrais au Burkina Faso disparaissent ou cherchent à contourner les cadres légaux en fraudant, ce qui n'est pas souhaitable. Une étude devra être menée pour déterminer les conditions de ciblage

d'une telle prise en charge et devra s'articuler avec les groupes de travail actuellement mobilisés pour la rédaction du décret mentionné ci-dessus. Un système avec des actions ciblées sur les petites entreprises importatrices pourrait être envisagé.

3. Réduire le prix aux producteurs par l'introduction de mécanismes innovants dans le programme de subvention

3.1. Le programme actuel de subvention aux intrants

Au Burkina Faso, l'État subventionne selon deux mécanismes différents l'achat des engrais vivriers et cotonniers. En ce qui concerne les engrais vivriers, l'État subventionne la distribution d'engrais à destination des productions de riz, maïs, mil, sorgho, niébé, sésame, soja et arachide. Les villages bénéficiaires sont identifiés au niveau communal par un comité composé du chef de la Zone d'Appui Technique, du maire et du représentant de la Chambre Régionale d'Agriculture (CRA). Les villages de chaque commune sont repartis en groupes de trois et bénéficient chacun à leur tour de la subvention sur des périodes triennales. Les ménages bénéficiaires au sein des villages sont identifiés par un comité composé de l'agent d'agriculture, du représentant du conseiller villageois de développement et du représentant de la CRA. Les critères de ciblage sont mixtes et prennent à la fois en compte des considérations d'équité (petits producteurs, femmes) et d'efficience (entrepreneurs agricoles, bas-fonds aménagés et pôles de croissance privilégiés). Les critères ne sont pas tous objectifs (par exemple, comment qualifier le niveau d'entrepreneuriat d'un producteur agricole ?), ce qui potentiellement pose un risque d'inefficience de la subvention. Les producteurs bénéficiaires sont identifiés au plus tard en fin février.

Sur la base de cette liste, le Ministère en charge de l'Agriculture procède à des estimations des besoins et à une budgétisation de la subvention qui, après arbitrage par le Ministère en charge des Finances entre juin et septembre, est incluse dans le budget voté à l'Assemblée Nationale entre octobre et décembre et inscrit dans la Loi de Finances en janvier de l'année suivante. Toutefois, d'après la Revue légère des dépenses publiques agricoles (RLDPA) de la Banque Mondiale de 2016, ce n'est qu'après le vote de la Loi de Finances rectificative, généralement au cours du mois d'avril, que le crédit réel de la subvention est communiqué par le Ministère en charge des Finances au Ministère en charge de l'Agriculture. En parallèle, à partir de février, ce dernier lance une procédure d'appel d'offres national ouverte aux pays membres de l'UEMOA pour recruter un ou des fournisseurs d'engrais. C'est la direction des marchés publics (DMP) qui élabore le Dossier d'Appel d'Offres (DAO) sur la base des spécifications techniques communiquées par la Direction Générale de Protection des Végétaux (DGPV). Le marché est attribué après analyse par une Commission de Passation des Marchés (CAM) incluant différentes directions techniques et financières du Ministère en charge de l'Agriculture, ainsi que le Ministère des Finances, la Présidence du Faso et le Premier Ministère. Au terme de cette procédure et une fois les crédits à disposition, le Ministère acquiert l'engrais auprès du ou des fournisseurs retenus. Plusieurs études (Banque Mondiale, AGRA) évoquent un petit oligopole de mêmes importateurs qui remportent systématiquement le marché public, montrant ainsi un manque de concurrence qui pourrait peser sur les prix et la qualité. Les délais dans l'attribution des crédits au Ministère en charge de l'Agriculture et la lenteur de la procédure de passation des marchés publics affecteraient par ailleurs la mise à disposition à temps des engrais pour préparer la campagne. D'autre part, certaines défaillances de fournisseurs (désistements, livraisons tardives) sont constatées. Une rationalisation de la procédure de passation des marchés serait à envisager ainsi que des mesures pour garantir un meilleur respect des contrats par les fournisseurs.

Une fois que l'État a acquis les engrais auprès des importateurs, ils sont directement acheminés aux magasins provinciaux aux frais de l'État, les Directions Provinciales de l'Agriculture (DPA) faisant parfois payer aux producteurs les frais d'acheminement de la capitale régionale à la capitale provinciale, d'après une étude du Nouveau Partenariat Economique pour le Développement de l'Afrique (NEPAD, 2013). La vente se fait au comptant par des agents publics au prix subventionné, qui reversent les bénéfices dans un compte du Trésor ouvert à cet effet. Ce mécanisme a reçu des critiques pour son exclusion des distributeurs privés, pour le risque de fuite de l'argent public au niveau des points de vente et pour les déplacements qu'il impose au producteur afin qu'il obtienne les documents officiels permettant d'acquérir

l'intrant. En effet, le producteur doit se rendre d'abord à la DPA, puis à la perception communale pour payer sa contribution financière et obtenir une quittance avant de récupérer l'intrant subventionné. Il y a trop peu de perceptions communales, estimées par la Banque Mondiale à 90 sur l'ensemble du territoire. Une distribution des engrais par l'association de grossistes et détaillants agricoles (AGRODIA) a eu lieu pendant les campagnes de 2013/2014 et 2014/2015, ces derniers étant rémunérés à hauteur de 10 000 FCFA par tonne. Elle a toutefois pris fin à partir de la campagne 2015/2016 et un retour au système précédent a été constaté, avec un contrôle plus important sur la remise du bénéfice des ventes par les agents de l'État.

En ce qui concerne la filière coton, ce sont les sociétés cotonnières privées –la Société Burkinabè des Fibres Textiles (SOFITEX), la Société Cotonnière du Gourma (SOCOMA) et la société Faso Coton - qui se chargent d'acheter et de vendre l'engrais aux producteurs de coton. Plusieurs études font par ailleurs état de l'utilisation d'une partie importante, mais difficile à quantifier, de cet engrais sur d'autres cultures telles que le maïs et le riz irrigué. L'État subventionne directement les sociétés cotonnières pour un montant total proche de celui la subvention vivrière nette (incluant les bénéfices de la revente). En 2016, la RLDPA estimait ce montant à 3,1 milliards de FCFA pour le coton, contre 4,5 milliards pour le vivrier.

3.2. Contraintes du programme actuel de subvention aux intrants

La principale contrainte du programme de subvention concerne l'inefficacité du ciblage des subventions. En effet, les subventions aux intrants accordées par l'État sont ciblées au niveau des villages par un comité de 4 personnes sans critères objectifs clairement définis. Un document du MAAH [RF(1)] fait état d'un ciblage à la fois vers les producteurs (1) qui cultivent le maïs, le riz ou le niébé, (2) qui ont adopté les bonnes pratiques agricoles notamment en termes d'utilisation de fumure organique et (3) qui sont représentés par des jeunes ou des femmes. Les observations recueillies dans le cadre de la présente étude relatent que les bénéficiaires de la subvention n'étaient pas les plus enclins à utiliser de l'engrais et le revendaient sur le marché informel, ce qui se traduit *in fine* par un prix plus élevé. En outre, des grands producteurs agricoles auraient reçu des engrais subventionnés bien qu'ils puissent accéder à l'engrais par d'autres mécanismes, notamment dans les zones de bas-fonds aménagés par l'État et ses partenaires pour la production du riz. Une étude réalisée sur la base de l'enquête permanente agricole de la campagne 2013/2014 montre que les trois quarts des volumes d'engrais vivriers subventionnés (NPK et urée) ont bénéficié aux exploitations dont la taille est supérieure à 3 ha (RLDPA-BF, 2016). Ce biais de la subvention vers les exploitations les plus grandes apparaît en contradiction avec les principes d'équité que la subvention à l'engrais entend suivre (RLDPA-BF, 2016).

Outre la question du ciblage de la subvention, le coût important pour le budget des États, l'existence d'inefficacités et l'éviction des opérateurs privés demeurent.

- Des programmes publics coûteux. Le coût des programmes publics de subvention correspond à la subvention en elle-même (différentiel entre le prix subventionné et prix de marché) mais également à de nombreux coûts administratifs et logistiques, liés au stockage et à l'acheminement de l'engrais vers les délégations provinciales, et à la collecte et à la centralisation des fonds. Les dépenses publiques agricoles allouées au programme de subvention des engrais vivriers ont été estimées à 6,6 milliards de FCFA par an (Banque Mondiale, 2016).
- Des programmes publics inefficaces (retards, développement de marchés informels, éviction des opérateurs privés). De nombreuses situations sont rapportées dans lesquelles l'engrais n'arrive pas en quantité suffisante aux producteurs ou trop tard par rapport au cycle cultural. Ces deux situations prouvent être attribuées aux lourdeurs administratives des passations de marché et à la logistique. D'autres situations nous ont été rapportées où l'engrais distribué à prix subventionné peut être revendu de manière informelle par les producteurs agricoles, à un prix inférieur au prix de marché.
- Éviction des opérateurs privés. Le système public de distribution d'engrais subventionné est souvent perçu par les distributeurs privés comme une forme de concurrence déloyale qui nuit à leur positionnement sur les marchés.

3.3. Opportunités de réforme des programmes de subvention classiques

Des actions sont envisageables pour limiter ces effets pervers et ont conduit à une réflexion au niveau international sur les « smart subsidies » (NEPAD 2013). L'idée est de pallier les insuffisances des subventions classiques par des formes de subventions nouvelles qui définissent clairement les cibles, qui contribuent au développement de marchés compétitifs et qui sont limitées dans le temps (Minde et al, 2008). Différents programmes sont en cours d'expérimentation en Afrique de l'Est et en Afrique Australe (Kenya depuis 2007, Malawi depuis 2005, Tanzanie depuis 2008, Zambie depuis 2002), tous laissant une place importante aux opérateurs privés dans la distribution des engrais subventionnés (Druilhe et Barreiro-Hurlé 2012). Trois principes paraissent particulièrement intéressants dans le cas du Burkina Faso.

- Aller vers des subventions réduites. Réduire le montant de la subvention a de nombreux avantages. Le premier est la diminution du coût de la mesure publique. Deuxièmement, réduire la subvention permettrait d'éviter ou de réduire la revente informelle de l'engrais subventionné. En effet, si le prix subventionné est légèrement inférieur au prix du marché, les bénéficiaires n'ont que peu d'incitations à revendre l'engrais subventionné sur des marchés informels. Le troisième avantage est le renforcement du positionnement des distributeurs privés sur les marchés. Une étude menée au Kenya a montré que l'utilisation d'engrais par les producteurs était basse du fait du manque de liquidités des producteurs au moment où ils doivent acheter l'engrais, à l'installation des cultures (et donc que les producteurs désireux d'appliquer de l'engrais peuvent se retrouver incapables de l'acheter). Il était cependant possible de réduire fortement le niveau des subventions en mettant en place des interventions au moment de la récolte, quand les producteurs ont plus de liquidités. Les résultats montrent que de petites subventions accordées à la récolte ont de meilleurs résultats que de grandes subventions accordées à l'installation des cultures (Duflo et al, 2011).
- Cibler les bénéficiaires sur des critères objectifs. Le programme de subventions aux intrants au Burkina Faso intègre une activité de ciblage des bénéficiaires dans les villages, mais ces critères sont discutables. S'il s'agit de cibler « les producteurs de riz, maïs et niébé » et d'accorder « une attention particulière aux jeunes et aux femmes », il est également question d'orienter les subventions vers les ménages « ayant adopté les bonnes pratiques agricoles » (MAAH 2016) sans que ces pratiques aient été clairement définies. Un meilleur ciblage permettra de s'assurer que les bénéficiaires sont effectivement disposés à utiliser l'engrais et diminuera la probabilité de retrouver les engrais subventionnés sur les marchés informels. Le principe même de la mini-subvention à la récolte sous forme de coupons permettra de sélectionner les producteurs intéressés par l'application d'engrais dans la mesure où le niveau de subvention est réduit et où le producteur doit payer en avance l'engrais. Outre cette sélection, des critères de ciblage objectifs devront être établis, par exemple viser des ménages qui ont moins de 10 ha cultivés (au-delà de 10 ha, on peut considérer que le ménage a suffisamment de liquidités pour acheter de l'engrais aux prix de marché au moment de l'installation des cultures), qui souhaitent cultiver au moins 2 ha de maïs (le maïs étant la culture qui réagit le plus à l'application d'engrais chimique), et qui sont dans des zones où les rendements moyens de maïs ne dépassent pas les 1 200 kg/ha et où en conséquence des gains importants de productivité sont envisageables. Un autre critère de ciblage envisageable est de travailler avec les OP organisées en réseau. Pour s'assurer de l'efficacité du ciblage, un suivi d'année en année pourra être réalisé, sous la forme la plus légère possible. Si cette nouvelle forme de subvention est testée par une expérience pilote, dans une zone de rendements faibles par exemple, le suivi pourra être réalisé sur un sous-échantillon de producteurs ayant perçu la subvention de façon à s'assurer de l'utilisation effective de l'engrais mais aussi des gains de productivité réalisés.
- Mobiliser pleinement les opérateurs privés pour la distribution de l'engrais subventionné de façon à dynamiser les marchés de l'engrais. Cela correspond à une des recommandations internationales principales en matière de subvention, à savoir que l'État cherche à renforcer le secteur privé dans le domaine de l'importation et de la distribution des engrais subventionnés plutôt qu'à développer son propre réseau parallèle d'importation et de distribution (Druilhe et Barreiro-Hurlé 2012, NEPAD 2013). Le réseau de distribution de l'État impose le plus souvent aux producteurs de se déplacer au niveau des agences provinciales (pour récupérer l'engrais) et est en cela contraignant, alors que la mobilisation du réseau des distributeurs privés devrait permettre de réduire la distance que les producteurs ont à parcourir.

3.4. Recommandation 4 : Introduction d'un mécanisme de subvention ciblée sur les organisations de producteurs avec des contrats d'achats institutionnels

Cette action vise à améliorer l'efficacité du mécanisme de subvention en place en s'adressant aux producteurs réellement désireux d'accroître leur production céréalière par l'utilisation de l'engrais. L'idée principale est de coupler les subventions aux achats institutionnels, via l'établissement de contrats avec les organisations de producteurs, le MAAH et la Société Nationale de Gestion des Stocks de Sécurité Alimentaire (SONAGESS). L'extension de ces contrats à d'autres acheteurs institutionnels (Programme Alimentaire Mondial, organisations non gouvernementales) et aux acheteurs privés pourra également être étudiée. Dans ce cas, l'État devra se porter garant de la bonne exécution des contrats.

3.4.1. Effets positifs attendus, désavantages et risques de la subvention adossée à un contrat SONAGESS/OP

Le principal intérêt d'une telle action est l'utilisation effective de la subvention par les producteurs intéressés, du fait à la fois d'une réduction de la subvention et d'un meilleur ciblage en travaillant avec les organisations de producteurs désireuses de commercialiser leurs excédents céréaliers via des formes de contractualisation qui englobent la distribution des engrais et l'achat des céréales.

Les désavantages de l'action proposée sont, premièrement, l'action limitée dans son envergure par les volumes du stock national de sécurité qui s'établissent autour de 35 000 tonnes par an. Deuxièmement, l'action mobilise le réseau actuel de distribution des engrais subventionnés par l'État via les Directions Régionales et Provinciales du MAAH, et non pas les opérateurs privés.

Le principal risque encouru est la dénonciation du contrat par l'une ou l'autre des parties. La SONAGESS peut manquer à ses engagements en ne livrant pas l'engrais à temps ou en payant les céréales tard après la récolte. Les OP quant à elles peuvent aussi manquer à leurs engagements en étant incapables ou en refusant de vendre leurs céréales à la SONAGESS.

3.4.2. Modalités de mise en œuvre de la subvention adossée à un contrat SONAGESS/OP

Des actions doivent être entreprises pour s'assurer que le contrat est respecté par les deux parties signataires. Ces actions peuvent être la définition des clauses du contrats : des volumes fixes d'achat par OP, une subvention fixe de 2 000 FCFA qui correspond à la prise en charge des frais moyens de stockage et livraison par l'État ; un système de fixation des prix de l'engrais et des céréales souple, basé sur les prix de marché observés lors de l'importation de l'engrais (prix d'acquisition par l'État figurant sur les contrats signés avec les importateurs en janvier faisant suite aux appels d'offre) et lors de l'achat des céréales (prix relevés sur les marchés des villes secondaires).

3.4.3. Évaluation succincte des coûts de la subvention adossée à un contrat SONAGESS/OP

Si la subvention est fixée à 2 000 FCFA/sac, si elle correspond à la prise en charge des frais logistiques de livraison de l'engrais et si elle touche 35 000 tonnes de céréales par an, alors le coût public annuel serait de 1,4 milliards de FCFA par an.

3.5. Recommandation 5 : Introduction d'un système de mini-subvention du prix de l'engrais à la récolte par coupons

Cette action vise à améliorer l'efficacité du mécanisme de subvention en place en s'adressant aux producteurs réellement désireux¹² d'utiliser de l'engrais. Pour ce faire, il est proposé de diminuer le niveau de la subvention qui avoisine actuellement 35 pour cent du prix de l'engrais au producteur (la subvention actuelle permet de diminuer les prix du sac

¹² On fait l'hypothèse que les producteurs qui achètent à un prix légèrement subventionné (c'est-à-dire légèrement en dessous du prix du marché) sont des producteurs disposés à utiliser de l'engrais, comme ils le feraient s'ils achetaient aux prix du marché. Cette hypothèse revient à considérer que si le niveau de la subvention est trop importante, les producteurs peuvent être intéressés à acheter l'engrais à prix subventionné pour revendre cet engrais sur le marché. Plus la subvention est grande plus la tentation est grande pour un producteur d'obtenir un bénéfice immédiat en revendant l'engrais sur le marché plutôt que d'appliquer l'engrais sur ses parcelles agricoles.

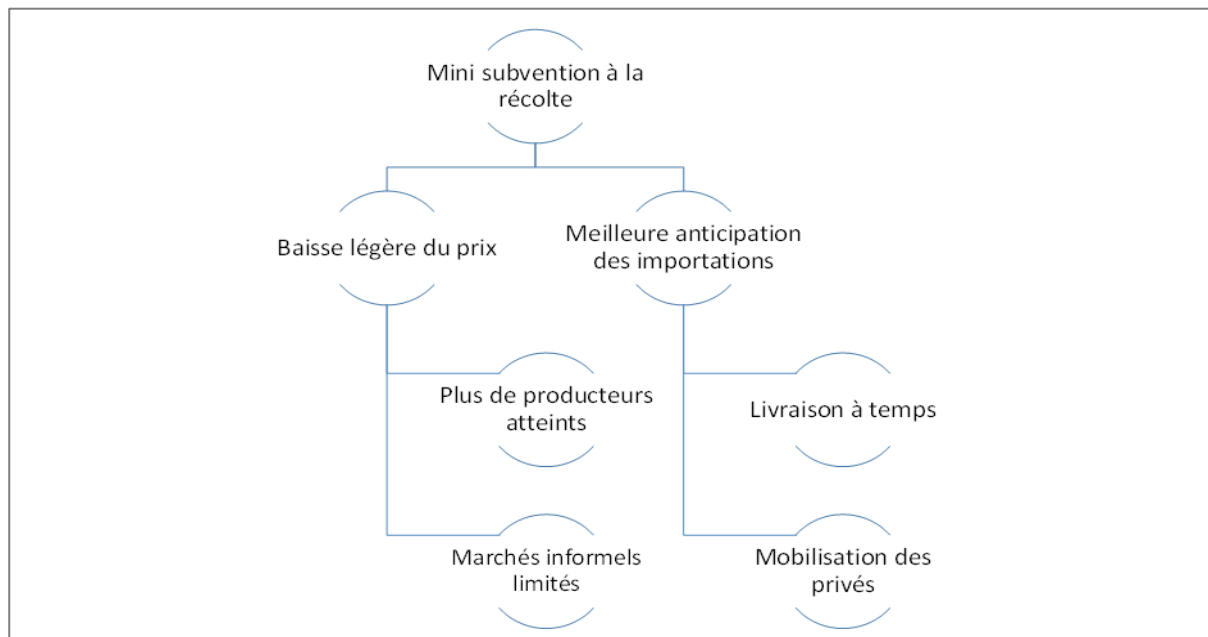
de 50 kg de 6 000 FCFA environ). En diminuant le coût de la subvention par sac d'engrais distribué, l'État devrait pouvoir toucher davantage de producteurs agricoles et s'assurer que ces producteurs sont bien disposés à augmenter leur production céréalière par l'utilisation d'engrais chimiques.

Il est proposé d'attribuer une subvention à l'engrais réduite, dans la période post-récolte, au moment où les producteurs agricoles ont des céréales en stock et donc des liquidités. En effet, une forte saisonnalité des achats par les producteurs est observée et va de pair avec une augmentation ponctuelle et locale des prix de l'engrais. Les achats par les producteurs se concentrent sur les mois de mai et juin quand le besoin se fait sentir, c'est-à-dire à l'installation des cultures. Cette augmentation saisonnière de la demande tend à augmenter les prix sur les marchés locaux, du fait de l'étroitesse du marché de l'engrais (raréfaction de l'offre). En effet, de nombreuses situations de non disponibilité de l'engrais nous ont été rapportées et contribuent à une augmentation ponctuelle et locale des prix de l'engrais.

3.5.1. Effets positifs attendus

L'action proposée permet à la fois de proposer des formes de subventions réduites, de mieux cibler les producteurs intéressés et de mobiliser pleinement les opérateurs privés dans l'importation et la distribution des engrais subventionnés. Il s'agit d'un système de subvention réduite du prix de l'engrais qui serait attribuée sous forme de coupons pendant la période post-récolte, au moment de l'année où les producteurs ont le plus de liquidités financières. Les effets attendus sont schématisés dans la Figure 8 ci-dessous.

Figure 8. Effets attendus de la mise en place du système de mini-subvention à la récolte par coupons



Ce système de mini subvention par coupons repose sur un mécanisme d'achat anticipé par les producteurs et devrait présenter les avantages suivants :

- Permettre à l'État et aux opérateurs privés d'avoir une visibilité totale sur la demande en engrais pour les productions vivrières, et ainsi mieux anticiper les importations et la distribution jusque dans les villages et éviter les situations de livraison tardive de l'engrais.
- S'assurer que les producteurs bénéficiaires sont réellement désireux d'utiliser l'engrais dans la mesure où ils paient en avance cet engrais et où le montant de la subvention est réduit. Il est important que le prix de l'engrais subventionné soit en dessous du prix du marché, mais pas trop en dessous pour éviter les effets pervers et le développement de marchés informels.
- Baisser légèrement des prix aux producteurs, ce qui permet, à budget public égal, d'augmenter significativement le nombre de bénéficiaires (subvention d'un montant diminué pouvant être distribuée à davantage de bénéficiaires).

- Dynamiser les importateurs et le réseau des distributeurs par l'établissement de contrats avantageux, qui permettent aux opérateurs privés de planifier leurs activités à l'avance et leur garantissent un écoulement des produits (pas de situation d'invendus étant donné que tous les besoins ont été exprimés et que les producteurs ont payé). L'État peut également s'engager à sécuriser les crédits des distributeurs qui sont souvent limités dans le volume de leurs transactions par des contraintes de trésorerie (système de garantie, lettres de crédit), voire à appuyer le développement de ces crédits par la mise en place de taux bonifiés.

3.5.2. Effets négatifs potentiels

Les risques encourus par la mise en place de cette nouvelle forme de subvention sont le manque de confiance des producteurs dans le système de coupons, l'incapacité des distributeurs de livrer à temps l'engrais du fait de capacités financières limitées et la lourdeur administrative du système des coupons. Un travail de formation pourrait être entrepris par les agents des Directions Régionales et Provinciales du Ministère de l'Agriculture au profit des producteurs pour expliciter le nouveau dispositif et présenter les coupons afin de s'assurer de la confiance des producteurs dans le système. Quant aux capacités financières des distributeurs, le mécanisme de subvention doit être accompagné d'un mécanisme particulier d'encouragement des prêts aux distributeurs pour s'assurer de la participation effective de ces opérateurs privés. L'État peut encourager l'attribution de crédits agricoles à destination des distributeurs, soit par la mise en place de fonds de garantie, soit par la mise en place de taux bonifiés. Les actions de mini-subventions à la récolte et de bonification des taux d'intérêt sont donc à concevoir comme des actions complémentaires.

3.5.3. Modalités de mise en œuvre

Le bon fonctionnement du dispositif de mini-subvention à la récolte dépend du respect de modalités particulières de mise en œuvre, et notamment la définition précise d'un calendrier d'activités, le partage des responsabilités entre acteurs, la mise en place d'actions d'accompagnement, notamment en termes de formation des producteurs et de suivi des producteurs et des distributeurs et enfin le pilotage de la subvention.

- Un calendrier des activités et un partage des responsabilités clairs. Les activités pourront se dérouler comme suit. (1) En novembre, les producteurs ont la possibilité, dans des villages ciblés¹³, d'acheter de l'engrais pour la prochaine campagne en payant cet engrais à un prix subventionné. Le paiement se fait au comptant au niveau des agences provinciales de l'État et les producteurs se voient délivrer un coupon. (2) En décembre, l'État centralise l'information et les fonds correspondants aux achats d'engrais réalisés, ce qui lui permet d'avoir une expression exacte des besoins. L'État lance alors un appel d'offres pour l'importation de la quantité totale d'engrais à acheter. Les contrats sont ensuite signés avec les importateurs en janvier, les engrais sont livrés à l'État en mars et acheminés en direction des entrepôts des agences provinciales. Le paiement des importateurs a alors lieu. (3) Les distributeurs sont ensuite responsables de l'acheminement de l'engrais jusqu'aux villages. Pour pouvoir financer l'achat et l'acheminement des engrais, les distributeurs peuvent faire appel à des institutions financières. (4) En mai, contre livraison des engrais, ils se voient remettre des coupons par les producteurs. (5) En juin, et sur remise de ces coupons à l'État, ils sont rémunérés au prix du marché auquel s'ajoute le montant de la subvention. (6) Ils remboursent ensuite leur crédit (Tableau 9).

¹³ Dans une zone pilote où les rendements moyens de maïs n'excèdent pas les 1200 kg/ha par exemple.

Tableau 9. Chronogramme de l'approvisionnement en engrais subventionnés par système d'achats anticipés et de coupons

Année	N		N+1									
Mois	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
Achat anticipé de l'engrais par les producteurs												
Collecte des fonds par l'État												
Délivrance de coupons aux producteurs par l'État												
Remontée des fonds au niveau central												
Centralisation des informations sur les achats												
Appels d'offre pour l'importation												
Passation de commande pour l'importation												
Livraison de l'engrais importé au niveau des entrepôts de l'État												
Paiement des importateurs												
Acheminement vers entrepôts provinciaux (si livraison décentralisée non comprise dans passation)												
Appels d'offre pour la distribution												
Passation de commande pour la distribution												
Achat d'engrais par les distributeurs												
Souscription de crédits par les distributeurs auprès de banques												
Livraison d'engrais par les distributeurs contre remise des coupons par producteurs												
Paiement des distributeurs par l'État contre remise des coupons												
Remboursement des crédits par les distributeurs												

- Formation des producteurs et des distributeurs. Les producteurs devront être sensibilisés au nouveau système de subventions qui passe par l'utilisation de coupons et par le paiement anticipé de l'engrais à un prix subventionné. Outre le fonctionnement du système de coupons, les producteurs pourront bénéficier d'un suivi/conseil à l'utilisation des engrais par les agences des représentations provinciales du MAAH. Les distributeurs devront également être formés sur la gestion des coupons et des opérations d'achat et de vente.

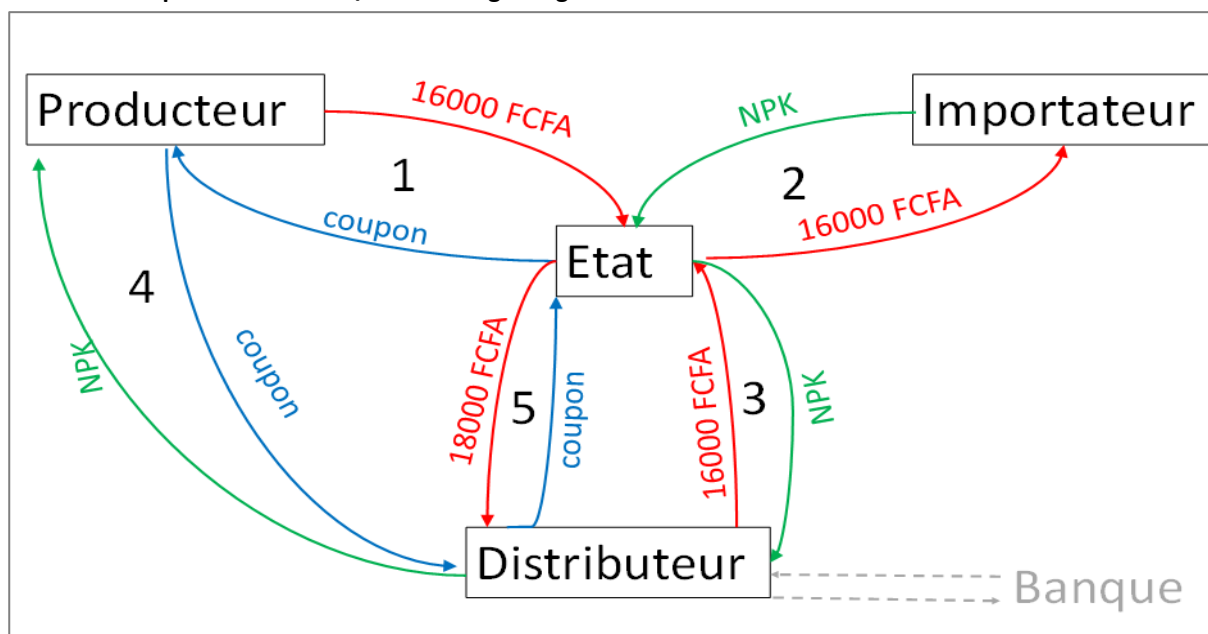
- Suivi des producteurs et des distributeurs. Des actions de suivi des activités pourront être mises en place pour s'assurer du bon déroulement des activités (suivi des achats par les producteurs, suivi des passations de commandes par l'État, suivi des livraisons par les importateurs et les distributeurs, suivis des encours bancaires).

- Des actions d'encouragement des crédits aux distributeurs. Pour s'assurer de la fluidité du système, il est primordial de renforcer les capacités financières des distributeurs pour acheter et revendre l'engrais subventionné. Ce renforcement pourra prendre la forme d'intérêts bonifiés ou de fonds de garantie.

- Le calibrage de la subvention est une activité technique qui requiert une analyse approfondie et qui devra être soumise à l'approbation des acteurs impliqués dans la filière engrais au Burkina Faso. Différents mécanismes de fixation du montant de la subvention sont envisageables, comme par exemple une diminution fixe du prix par rapport au prix de marché (par exemple 2 000 FCFA de réduction sur le sac de NPK, i.e. le coupon a une valeur fixe comme en Tanzanie,) ou le paiement d'un prix fixe réduit (par exemple le sac se paie à 16 000 FCFA, le coupon a une valeur flexible comme au Malawi).

Le fonctionnement d'une mini-subvention de l'achat d'engrais au moment de la récolte est présenté de manière schématique dans la Figure 9 ci-dessous. Cette proposition s'inspire de différents programmes de subventions d'intrants existant en Afrique (NEPAD, 2013) et d'une innovation testée à petite échelle au Kenya (Duflo et al.2011). Différentes formules sont envisagées (voir point 7.3 en annexe) mais toutes reposent sur le chronogramme précédemment présenté.

Figure 9. Fonctionnement du système de mini-subvention à la récolte par coupons dans le cas d'un prix subventionné unique à 16 000 FCFA/sac de 50 kg d'engrais



Dans cette représentation, l'engrais est importé par l'État au prix du marché à l'importation par les importateurs (16 000 FCFA par sac en moyenne), avant d'être distribué aux producteurs à ce même prix (16 000 FCFA/sac) alors que le prix du marché à la distribution s'établit à 18 000 FCFA/sac de 50 kg d'engrais en moyenne. Le coût de la subvention pour l'État par sac est de 2 000 FCFA. Le coût total dépend de la quantité de sacs subventionnés, donc du nombre de coupons émis qui est directement lié au budget de l'État. Dans ce système, la subvention bénéficie entièrement au producteur (prix diminué de 2 000 FCFA par sac), alors que le distributeur ne tire pas de bénéfices particuliers liés à la subvention. On considère que les 2 000 FCFA correspondent à ses coûts logistiques et à ses frais financiers éventuels. Différentes modalités de fixation du prix subventionné sont détaillées en annexe 7.3. , avec un degré de complexité croissant.

3.5.4. Analyse succincte coût/bénéfice

L'évaluation approximative des coûts d'un programme de subventions de l'engrais basé sur des coupons et sur un paiement anticipé des producteurs doit considérer les coûts suivants : subvention effective du prix de l'engrais, frais logistiques d'acheminement et de stockage de l'engrais dans les entrepôts provinciaux de l'État, prise en charge d'activités de formation et de suivi des acteurs.

Le coût du programme de subvention en lui-même dépend de nombreux paramètres, et notamment du montant de la subvention et du volume d'engrais subventionnés. Le Tableau 10 ci-dessous livre une simulation, réalisée sur la base d'un montant de subvention de 2 000 FCFA par sac ou de 1 000 FCFA par sac et sur des objectifs de prise en charge de volumes d'engrais subventionnés représentant la quasi totalité, les deux tiers ou le tiers de l'engrais actuellement utilisé sur les productions vivrières (150 000 tonnes, 100 000 tonnes, 50 000 tonnes).

Tableau 10. Évaluation du coût direct annuel de la subvention

Montant de la subvention	Volume d'engrais subventionnés	Coût direct pour l'État
2 000 FCFA/sac	150 000 tonnes	6 milliards de FCFA
2 000 FCFA/sac	100 000 tonnes	4 milliards de FCFA
2 000 FCFA/sac	50 000 tonnes	2 milliards de FCFA
1 000 FCFA/sac	150 000 tonnes	3 milliards de FCFA
1 000 FCFA/sac	100 000 tonnes	2 milliards de FCFA
1 000 FCFA/sac	50 000 tonnes	1 milliard de FCFA

Ces montants peuvent être comparés aux dépenses publiques relatives au mécanisme de subvention des engrais actuellement en place. Sur la période 2008-2016, 127 000 tonnes d'engrais à destination des productions vivrières ont

été distribuées à prix subventionnés (les engrais distribués par les sociétés cotonnières ne sont pas comptabilisés ici), ce qui a représenté une dépense publique de 52 milliards de FCFA (MAAH, 2016). Cela représente un budget annuel moyen de 5,8 milliards de FCFA. On trouve le même ordre de grandeur dans la revue des dépenses publiques agricoles de la Banque Mondiale réalisée en 2016 qui, sur la période 2011-2015, estime à 6,6 milliards de FCFA par an les dépenses publiques agricoles allouées au programme de subventions des engrais destinés aux productions vivrières (Banque Mondiale, 2016). Ces dépenses représenteraient environ 7 pour cent des dépenses publiques agricoles annuelles, correspondraient à une subvention de 6 500 FCFA par sac d'engrais et auraient permis la distribution de 14 000 tonnes en moyenne par an. Le nouveau mécanisme de subvention proposé permettrait donc, via une réduction importante du niveau de la subvention, de toucher un nombre de producteurs agricoles plus élevé, pour un coût comparable pour l'État¹⁴.

Ces simulations considèrent que l'ensemble de la subvention se traduit par une baisse de prix et donc qu'il n'y a pas de comportements de recherche de rente le long de la filière engrais, ce qui est certainement discutable. Plus le prix subventionné sera proche du prix du marché, plus ces comportements de recherche de rente seront minimisés.

Le montant de la subvention dépendra du type de mécanisme choisi, qui pourra intégrer une subvention fixe ou variable. Les subventions fixes correspondent à une diminution fixe du prix par rapport au prix de marché. Elles sont plus faciles à mettre en place mais présentent le désavantage de ne pas inciter les distributeurs à fournir les villages les moins accessibles car ceux-ci représentent plus de frais logistiques et donc moins de marge. Les subventions variables sont plus compliquées à définir et à mettre en place, mais elles permettent de prendre en compte ces différentiels de frais logistiques et incitent les distributeurs à livrer l'engrais jusque dans les villages les plus enclavés. Les différents types de mécanismes envisageables sont présentés en annexe 7.3., avec des simulations numériques.

La détermination du niveau de subvention ou du prix subventionné est un exercice délicat qui devra être fait chaque année en tenant compte des réalités du marché international de l'engrais chimique et des performances du mécanisme de subvention de l'année précédente. Au-delà du coût direct de la subvention, l'évaluation totale du coût pour l'État doit faire l'objet d'une analyse plus poussée de façon notamment à calibrer et intégrer les budgets alloués aux mesures de gestion des coupons, de formation des bénéficiaires et aux mesures de suivi des bénéficiaires. Cette analyse ne pourra être conduite sérieusement qu'en partenariat rapproché avec les représentants des producteurs agricoles, des importateurs, des distributeurs et de leur représentants (AGRODIA notamment) et des institutions financières qui interviennent en milieu rural (RCPB et ECOBANK).

Les bénéfices directs de cette nouvelle forme de subvention sont la diminution du prix du sac d'engrais au producteur, qui sera proportionnelle au niveau de subvention choisi. A condition que le programme de subvention soit bien mené (c'est-à-dire si les modalités de sa mise en œuvre sont bien éclaircies et respectées et si des mesures d'accompagnements sont mises en place, voir section précédente), les bénéfices intégreront à plus long terme la dynamisation du réseau privé d'importateurs et de distributeurs et une utilisation accrue de l'engrais par les producteurs à destination des productions vivrières, et donc une augmentation de la production agricole nationale et une meilleure sécurité alimentaire, à un moment où les niveaux de croissance démographique constatés dans le pays exigent des gains de production substantiels.

Bonification des taux d'intérêt pour les crédits aux petits importateurs et distributeurs d'engrais

3.6. Recommandation 6 : Introduction d'une bonification des taux d'intérêt pour les crédits aux petits importateurs et distributeurs d'engrais dans le cadre du nouveau mécanisme de subvention

Les frais financiers correspondent à 8 pour cent environ du prix de l'engrais chimique payé par le producteur agricole burkinabè. La diminution de ces frais financiers est un enjeu de développement national : il s'agit à la fois de renforcer l'accès au crédit de certains opérateurs économiques et de diminuer le prix des intrants aux producteurs agricoles. Les

¹⁴ Il semblerait que les dépenses publiques allouées au programme de subventions au engrais vivriers estimés par ces deux études correspondent aux budgets publics d'acquisition des engrais (l'argent rétrocédé à l'État par le paiement de l'engrais subventionné ne semble pas être déduit de cette somme) et non aux seules subventions, dont le montant annuel peut être approximé comme suit : 14 000 tonnes * 6500 FCFA par sac * 20 sacs par tonne = 1,8 milliards de FCFA.

institutions financières étant de manière générale peu enclines à s'engager dans le financement des activités agricoles, il est important de bien réfléchir aux mécanismes à même de rassurer ces institutions financières et d'encourager les crédits attribués aux opérateurs économiques intervenant dans l'importation et la distribution des intrants.

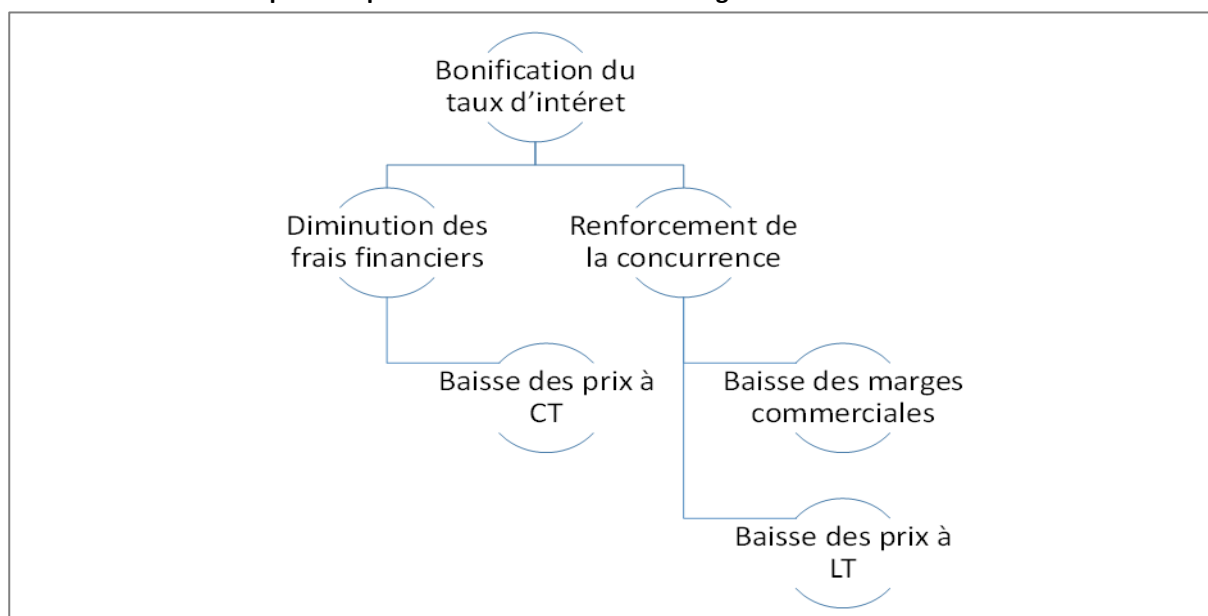
La bonification, par l'État, du taux d'intérêt sur les crédits bancaires accordés pour l'importation et la distribution d'engrais chimique permettrait de renforcer les capacités financières des acteurs positionnés dans les secteurs de l'importation et de la distribution de l'engrais. L'action vise en particulier à renforcer la participation des petites structures d'importation et de distribution dans la filière engrais au Burkina Faso. Ces structures canalisent la plupart de l'engrais distribué dans le pays en direction des productions vivrières et doivent voir leur rôle renforcé pour que le marché de l'engrais soit plus dynamique, notamment à l'approche de l'installation des cultures, de façon à répondre à l'augmentation ponctuelle de la demande en engrais. En effet, les problèmes d'indisponibilité de l'engrais dans les villages et villes secondaires identifiés en période d'installation des cultures sont en partie liés aux difficultés qu'ont ces structures à s'approvisionner et à renouveler leurs stocks, soit sur les marchés internationaux en réalisant des importations, soit auprès des grossistes et importateurs. Leurs ressources propres sont insuffisantes et l'accès au crédit leur est difficile et/ou lent. Cette action entend lever les difficultés d'accès au crédit de ces structures, par une aide de l'État directement versée aux organismes prêteurs, qui permettra de réduire le taux d'intérêt qui leur est facturé.

La bonification correspond à la prise en charge par l'État d'une partie des intérêts associés aux prêts accordés aux importateurs et aux distributeurs d'engrais chimique au Burkina Faso. Ces opérateurs se verraient donc proposer des crédits à des taux inférieurs aux taux du marché, la différence entre les taux bonifiés et les taux de marché correspondant à une forme de subvention de l'État. La bonification du taux d'intérêt par l'État des crédits attribués aux petits importateurs et aux petits distributeurs devrait se traduire à la fois par une diminution des frais financiers, une diminution conséquente directe du prix de l'intrant et par une professionnalisation des secteurs de l'importation et de la distribution d'intrants.

3.6.1. Effets positifs attendus

Le principal effet attendu d'une bonification des taux d'intérêt pour les crédits attribués aux petits importateurs et distributeurs d'engrais au Burkina Faso est une diminution du prix, à très court terme, par une retransmission mécanique de la baisse des frais financiers sur les prix aux producteurs. À plus long terme, cette bonification des taux d'intérêt pourrait amener à une dynamisation du secteur de l'importation et de la distribution de l'engrais au Burkina Faso.

Figure 10. Effets attendus à court terme (CT) et à long terme (LT) d'une bonification des taux d'intérêt aux crédits accordés aux petits importateurs et distributeurs d'engrais au Burkina Faso



- Diminution du prix de l'intrant au producteur. Le premier effet positif attendu est une diminution des frais financiers supportés par les opérateurs économiques de la distribution d'engrais qui devrait se traduire de manière mécanique par une diminution du prix de l'engrais au détail. La diminution de prix est proportionnelle au niveau de la bonification accordée. Des simulations sont réalisées plus bas pour évaluer, selon la part des intérêts pris en charge par l'État, l'effet sur la réduction du prix au producteur.
- Accès au crédit agricole dans des conditions de marché défaillant. Le deuxième effet positif attendu est le renforcement de l'accès au crédit de petits opérateurs intervenant dans l'achat et la revente d'engrais au Burkina Faso par une diminution des taux d'intérêt payés.
- Professionnalisation des acteurs de l'importation et de la distribution d'engrais. Le troisième effet positif pourrait être le développement d'une culture, chez les distributeurs d'engrais, d'un esprit commercial en tant que « clients » de produits financiers qu'ils paient par le versement d'intérêt et non de « receveurs » de subventions, à l'opposé des mécanismes d'assistance auxquels ils peuvent être habitués par l'intervention de certains projets d'appui.

3.6.2. Effets négatifs potentiels

Les expériences d'autres pays en matière de bonification du crédit rural ont permis d'identifier des effets négatifs potentiels. Les effets négatifs susceptibles de poser problème dans le cas du financement de l'activité d'achat et revente d'engrais chimique au Burkina Faso sont listés ci-dessous. Ces effets peuvent cependant être évités ou du moins contenus si certaines mesures de précaution sont adoptées.

- Défauts de paiement. Le principal risque encouru est celui de situations dans lesquelles les opérateurs ne parviennent pas à rembourser leur crédit, ce qui occasionne des pertes pour les institutions financières. La spécificité des crédits en question est le défaut de paiement qui peut se produire lorsque l'opérateur achète de l'engrais avec le crédit obtenu mais ne parvient pas à l'écouler sur le marché à temps pour rembourser son crédit. Les situations de défaut de paiement peuvent être limitées par : la sélection d'opérateurs à profil de risques bas, un suivi des pratiques de ces opérateurs, la définition d'un calendrier particulier de crédit qui suit le calendrier culturel et les délais logistiques d'importation et d'acheminement (pas d'attribution de crédit pour l'importation au-delà de mars, pas d'attribution de crédit pour la distribution au-delà de mai), un rééchelonnement non pénalisant du remboursement sur l'année à venir¹⁵ en cas d'engrais invendus en milieu de saison des cultures (réaménagement de dettes), éventuellement un mécanisme étatique de rachat des engrais invendus et/ou de fonds de garantie. Le défaut de paiement étant le principal risque encouru, chacune de ces options doit faire l'objet d'un examen approfondi, en concertation avec les principaux protagonistes : distributeurs, importateurs, institutions financières, État.
- Éviction des institutions financières privées. Un deuxième effet négatif potentiel est celui du non positionnement des institutions financières privées, et en particulier des banques commerciales, à cette activité si l'intervention de l'État est trop forte dans la gestion de la bonification, en particulier en lien avec la sélection des clients. Si l'État assure à ces institutions leur autonomie dans la sélection des bénéficiaires, ce risque peut être évité. Par ailleurs, pour que le dispositif de bonification ne conduise pas à un découragement du secteur financier privé du financement agricole, il doit être conçu de manière à être complémentaire de l'offre du secteur privé. Le dispositif de bonification envisagé ne concerne qu'un type particulier de crédit rural, qui couvre les opérations d'achat et revente d'engrais par les petits importateurs et les petits distributeurs. Il ne doit pas éclipser les autres formes de crédit rural qui couvrent d'autres secteurs d'activités et peuvent s'avérer rentables pour les institutions financières, à l'instar du warrantage qui se développe de plus en plus ou d'outils de financement de la campagne agricole adossés à des formes de contractualisation, qui doivent être pris en charge exclusivement par les institutions financières privées.
- Utilisation de la bonification par des opérateurs économiques non ciblés. Un troisième effet négatif possible est le détournement du système de la bonification au profit des « gros » importateurs ou des « gros » distributeurs qui bénéficient de financements propres importants ou ont déjà des conditions privilégiées d'accès au crédit. Deux mesures

¹⁵ En cas de ré-échelonnement, les distributeurs ne peuvent être autorisés à contracter un nouveau prêt tant qu'ils n'ont pas soldé le prêt précédent.

peuvent être envisagées pour limiter ce risque. La première est un ciblage objectif des bénéficiaires. La deuxième est la mise en place d'un système de suivi. Le ciblage doit être réfléchi et pouvoir être adapté à l'évolution de la situation. Les critères envisageables pour le ciblage pourront être un plafonnement des crédits, ce qui revient à s'accorder sur des opérations d'importation et de distribution qui ne dépassent pas certaines quantités. Les seuils doivent être déterminés plus précisément, en coordination directe avec les institutions financières impliquées, l'État et les représentants des principaux opérateurs économiques.

- Non retransmission de la bonification sur les prix de revente aux producteurs. Les bénéficiaires des crédits à taux bonifiés peuvent être tentés par des comportements de capture de rente et ne pas retransmettre la diminution de leurs frais financiers sur leurs prix de revente. Une mesure pour atténuer ce risque est la mise en place d'actions de formation des bénéficiaires à l'établissement de plans commerciaux et de suivi de ces mêmes bénéficiaires dans leurs opérations stratégiques.

- Coût élevé. Une des critiques principales des mesures de bonification des taux d'intérêt est leur coût, potentiellement très élevé. La mesure proposée porte sur une bonification des taux d'intérêt payés par certains importateurs et distributeurs, et ne concerne donc pas directement les producteurs agricoles et leurs modes de financement de la campagne agricole. Les expériences connues en termes de bonification du crédit rural portent le plus souvent sur des mécanismes d'appui aux producteurs agricoles, à l'instar des programmes de crédit rural mis en place en France, au Brésil et aux États-Unis qui ont, dans tous les cas, représenté une charge très lourde pour le budget des États, entre les coûts de la subvention d'intérêts, du dispositif de suivi et de formation des bénéficiaires, des pertes sur prêts et du dispositif de contrôle de l'utilisation de la subvention (AfD 2015). Au coût direct de la bonification, il faut en effet ajouter le coût du dispositif de gestion et de contrôle, et éventuellement le coût des pertes en cas de défauts de paiement. En effet, à la mise en place d'un système généralisé de bonification du crédit pour l'importation ou la distribution de l'engrais au Burkina Faso correspondront des dépenses publiques qui seront d'autant plus élevées que le niveau de bonification sera élevé, que la population cible sera étendue, que les taux d'intérêt pratiqués par les institutions financières seront élevés, et que des mesures d'accompagnement seront mises en place. Le tableau 10 ci-dessous propose des éléments d'évaluation du coût pour l'État et de la réduction attendue des prix, sous des hypothèses particulières qu'il conviendra de discuter plus en détail.

3.6.3. Analyse succincte coût/bénéfice

L'évaluation du coût et de l'effet d'une telle mesure est directement dépendante du niveau de bonification fixé. Les simulations réalisées ci-dessous se basent sur les hypothèses formulées à partir des observations faites au Burkina Faso et d'une revue de littérature des pratiques d'autres pays en matière de subvention au crédit rural :

- le crédit sert au financement de la distribution de 150 000 tonnes d'engrais par an à destination des cultures vivrières¹⁶
- le prix de gros moyen est de 320 000 FCFA/tonne¹⁷
- les taux d'intérêt pratiqués hors bonification sont de 9 pour cent sur une période de 6 mois¹⁸
- la réduction des frais financiers consécutive à la bonification est intégralement retransmise par les distributeurs dans une diminution des prix de revente au producteur
- différents niveaux de bonification peuvent être appliqués, allant de la prise en charge par l'État de la moitié des intérêts¹⁹ (taux d'intérêt bonifié de 4,5 pour cent), d'un tiers des intérêts (taux d'intérêt bonifié de 6 pour cent), à un quart des intérêts (taux d'intérêt bonifié de 6,7 pour cent).

Chacune de ces hypothèses est une simplification de la réalité, nécessaire à l'analyse. Sous ces hypothèses, nous obtenons une estimation des coûts annuels liés à la prise en charge partielle des taux d'intérêt pour l'État et des réductions

¹⁶ Ce volume correspond à la quasi-totalité de l'engrais actuellement orienté vers les productions vivrières au Burkina Faso. Si l'on table sur un doublement des volumes d'engrais orientés vers les productions vivrières dans le futur, cela revient à considérer que la moitié de l'engrais distribué dans le pays pour les productions vivrières pourrait bénéficier de crédits à taux bonifié.

¹⁷ Il s'agit là d'un prix moyen de revente de l'engrais NPK aux distributeurs détaillants au Burkina Faso, obtenu à partir d'enquêtes réalisées auprès des grossistes, des importateurs et des détaillants.

¹⁸ Il s'agit là des taux pratiqués par les institutions financières en milieu rural.

¹⁹ Niveau de bonification élevé, comparable à ce que les USA appliquaient dans les années 1980 au travers de la Farm Service Agency.

attendues du prix de vente au producteur (Tableau 10). Pour rappel, le prix moyen au détail du sac de 50 kg de NPK est de 18 000 FCFA.

Tableau 11. Coût annuel de la bonification et réduction attendue du prix au producteur en fonction des niveaux de bonification

Prise en charge	Taux d'intérêt bonifié	Coût annuel pour l'État	Réduction attendue du prix au producteur
moitié	4,5 %	2,1 milliards de FCFA	720 FCFA/sac de 50 kg
tiers	6 %	1,4 milliards de FCFA	475 FCFA/sac de 50 kg
quarts	6,7 %	1,1 milliards de FCFA	360 FCFA/sac de 50 kg

La fixation du niveau de bonification doit tenir compte des contraintes de l'offre et de la demande de crédit. Il est préférable qu'il soit aussi bas que possible, afin d'éviter une capture de la rente (Afd 2014). Au-delà des niveaux de bonification choisis, l'évaluation totale du coût pour l'État doit faire l'objet d'une analyse plus poussée de façon notamment à :

- adapter le volume des crédits bénéficiant de taux bonifiés aux capacités des institutions financières et aux besoins des petits importateurs et distributeurs ;
- calibrer et intégrer le budget alloué aux mesures de formation des bénéficiaires ;
- calibrer et intégrer le budget alloué aux mesures de suivi des bénéficiaires.

L'évaluation précise et quantifiée du bénéfice d'une bonification dépasse le cadre de la présente étude. Si le programme de bonification est bien mené, c'est-à-dire si les modalités de sa mise en œuvre sont bien clarifiées et respectées et si des mesures d'accompagnements sont mises en place (voir section suivante), son bénéfice dépasse la seule baisse du prix au producteur pour intégrer graduellement une augmentation de l'utilisation de l'engrais à destination des productions vivrières. Une augmentation de la production agricole nationale contribuerait à une meilleure sécurité alimentaire, à un moment où les niveaux de croissance démographique constatés dans le pays exigent des gains de production substantiels.

Approfondir cette analyse nécessite un partenariat rapproché avec les institutions financières qui interviennent en milieu rural (RCPB et ECOBANK) et avec les importateurs, distributeurs et leurs représentants (AGRODIA notamment). Cette analyse pourra également bénéficier d'échanges avec la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal qui dispose d'une expérience d'une dizaine d'années en matière de bonification des crédits agricoles.

3.6.4. Modalités de mise en œuvre

Des mesures d'accompagnement sont nécessaires afin de bien définir les modalités de mise en œuvre du dispositif de bonification et afin de s'assurer de l'efficacité de la bonification en encadrant sa pratique (Westercamp et al, 2015). Dans le cas d'une bonification des taux d'intérêt perçus sur le crédit à l'achat et revente d'engrais au Burkina Faso, sept modalités de mise en œuvre sont identifiées afin de s'assurer de l'efficacité du dispositif de bonification.

- S'appuyer sur un système financier fonctionnel. Il conviendra de travailler avec les institutions financières de qualité déjà positionnées, même timidement, sur le financement du secteur rural au Burkina Faso. A ce titre, un dispositif pilote pourra être testé avec la Fédération des Caisses Populaires du Burkina et avec Ecobank. Au Maroc et en Ethiopie, deux banques agricoles solidement structurées proposent en exclusivité des crédits ruraux à taux bonifié. La mesure semble avoir bénéficié au développement de l'activité agricole mais cela s'est fait sans la participation des banques commerciales (GIZ, 2014). Le dispositif pilote pourra être mené au Burkina Faso avec une ou deux institutions financières et pourra ensuite, dans un souci de développement du secteur financier rural, être ouvert plus largement à la concurrence d'autres banques commerciales désireuses de se positionner dans le financement des activités rurales.
- Financer des investissements rentables. Il est important de minimiser les risques encourus par les opérateurs d'importation et de distribution de l'engrais au Burkina Faso, et notamment de s'assurer de l'écoulement de l'engrais sur les marchés. A cet égard, le dispositif pourra être testé en priorité dans la soude soudano-sahélienne, où les producteurs agricoles ont la pratique de l'utilisation de l'engrais chimique et où il y a donc une demande. Le dispositif pourra

également exiger des opérateurs la fourniture d'éléments techniques (étude de marché, plan d'exécution, comptes prévisionnels, état financier des derniers exercices).

- Cibler les bénéficiaires. Le ciblage est très important car il permettra de s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés et de limiter les coûts liés à la mise en place d'un programme de bonification. Le ciblage doit prendre en compte les profils de risque et de rentabilité des bénéficiaires. Les critères du ciblage devront être définis sur la base de critères objectifs, qui pourront porter par exemple sur des volumes maximaux de transaction, de façon à viser en priorité les « petits » opérateurs (par exemple, moins de 10 000 tonnes à l'importation et moins de 1 000 tonnes à la distribution), sur la localisation des bénéficiaires dans des zones d'utilisation importante de l'engrais chimique de façon à limiter les risques de non écoulement de l'engrais sur les marchés dans les zones sahéliennes, sur la disposition des bénéficiaires à fournir un apport propre et à communiquer à l'institution financière des éléments techniques sur les activités prévues, de façon à garantir leur réelle implication dans le projet.
- Définir les modalités de crédit adaptées à l'activité d'achat et revente d'engrais chimique, de façon à limiter les risques de défaut de paiement. Il conviendra à cet égard de définir la durée des crédits, un échéancier des remboursements qui soit suffisamment souple et qui autorise notamment un rééchelonnement non pénalisant du remboursement en cas de non remboursement du crédit à temps, un système de garantie qui reste à définir (voir modalité suivante).
- Définir un système de garantie adéquat. Il est important de bien réfléchir à un système de garantie adéquat car les risques de défaut de paiement sont réels et sont même importants dans le cas où la structure d'importation ou de distribution ne parvient pas à écouler l'engrais qu'elle a acheté dans les temps impartis par le système bancaire. Ce système de garantie pourra prendre la forme d'un fonds de garantie, d'une bonification conditionnée à un calendrier particulier des activités qui ne couvre que la période janvier-mars pour les importations et janvier-mai pour la distribution (afin de s'assurer que les engrais sont distribués avant l'installation de la période de culture en juin), d'un système de revente des stocks d'engrais invendus à l'État en cas d'incapacité de la structure à rembourser son crédit, ou encore d'un système non pénalisant de rééchelonnement du remboursement sur 6 mois si non écoulement des stocks d'engrais en juillet. Le fonds de garantie pourrait être adossé à la participation de bailleurs de fonds internationaux, comme c'est le cas pour les crédits à taux bonifié distribués par la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal, où interviennent la Banque Africaine de Développement, le Fonds Européen de Développement et un Fonds taiwanais. Le fonds de garantie est une option souvent très difficile à gérer. Ces difficultés doivent être étudiées avec précaution, pour éviter que l'existence même du fonds incite les petits distributeurs et importateurs à faire défaut.
- Assurer l'indépendance des institutions financières dans la sélection des bénéficiaires et l'octroi de crédits. Il est important de respecter le principe de non-ingérence de l'État dans le fonctionnement des institutions financières.
- Définir un système de suivi des bénéficiaires et des institutions financières. Le système devra être assez souple pour éviter les lourdeurs administratives et minimiser les coûts.
- Mettre en place un système de formation des bénéficiaires à la gestion financière et technique de leurs activités: assemblage des éléments techniques qui peuvent être exigés par les banques pour le montage des dossiers, réalisation des opérations commerciales d'achat/ vente, procédures, gestion des stocks, acheminement des produits.

4. Constituer une plateforme de concertation entre l'État et les opérateurs privés (Recommandation 7)

4.1. Contexte

La mise en place d'une plateforme de concertation multi-acteurs est une action qui peut être envisagée pour des objectifs différents. Elle peut correspondre à des statuts juridiques également différents. Par degré croissant d'implication des acteurs, la plateforme pourrait prendre la forme de :

- un espace de discussion entre différents acteurs dans lequel des informations sont échangées ;

- un espace de coordination des activités entre différents acteurs ;
- un espace de réalisation d'activités communes entre acteurs.

Une étude réalisée en 2013 par le Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire visait la création d'une Centrale d'Approvisionnement en Intrants et Matériel Agricoles (CAIMA), dont l'objectif premier serait «d'assurer l'approvisionnement régulier du pays en intrants et matériels agricoles tant en quantité qu'en qualité et à un prix compétitif» (MASA, 2013). Pour les engrais, un des objectifs fixés était de faciliter la distribution des engrais subventionnés dans le pays, tout en veillant à renforcer l'implication du secteur privé dans la distribution des engrais. La structure juridique privilégiée était celle d'une société d'État, régie par la loi n°025-99/A/ du 16 novembre 1999 portant réglementation générale des sociétés à capitaux publics. Cette structure tendait à être privilégiée du fait des avantages qu'elle présentait en termes de mobilisation des ressources et d'exonération fiscale pour les produits importés (MASA, 2013). Deux importantes faiblesses étaient toutefois liées au choix de cette forme juridique, la première liée aux lourdeurs administratives et la deuxième à «la forte probabilité de disparition des distributeurs non compétitifs du secteur privé». À ce jour, la CAIMA n'a pas encore été créée et mise en place. Les préoccupations des partenaires techniques et financiers consultés portent sur la configuration institutionnelle d'une telle plateforme, et plus spécifiquement sur son statut juridique.

Des orientations visant une configuration institutionnelle plus ouverte, dans laquelle les opérateurs privés auraient pleinement leur place ont été envisagées. Le Gouvernement du Burkina Faso a présenté en décembre 2016 le nouveau Plan National de Développement Économique et Social pour la période 2016-2020, dans lequel 50 projets prioritaires sont envisagés en Partenariats Public Privé (PPP). La CAIMA fait partie des projets prioritaires et est dotée d'un budget très important, avoisinant les 263 milliards de FCFA (PNDES, 2016). Dans le cadre du PNDES, un des objectifs de la CAIMA en termes d'engrais serait de «constituer et gérer un stock national de sécurité en intrants pour éviter les ruptures d'approvisionnement» (PNDES, 2016), avec comme objectifs annuels l'approvisionnement d'environ 35 000 tonnes en NPK et 17 500 tonnes en urée.

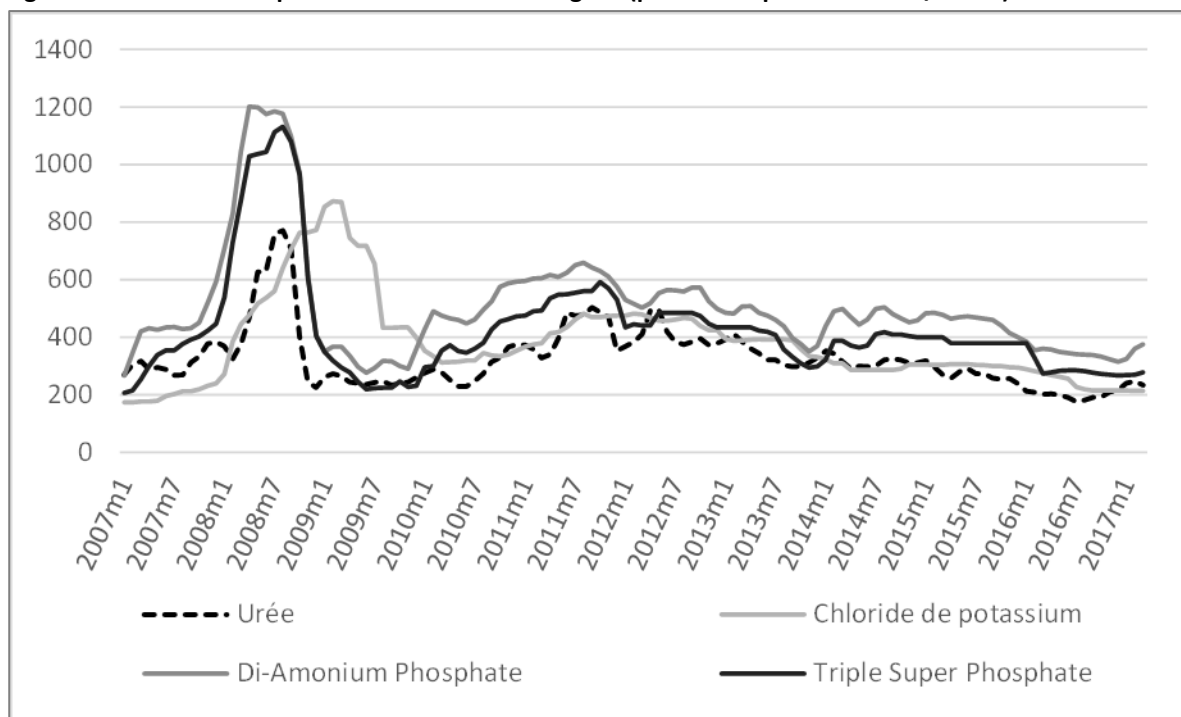
Une étude réalisée par le MAAH en 2016 relative à l'approvisionnement en engrais envisageait une structure plus légère sous la forme d'un cadre de concertation pour «l'acquisition et la distribution des engrais» (MAAH, 2016). Le rôle attendu était une collaboration active des acteurs publics et privés autour de l'approvisionnement en intrants, pouvant aller jusqu'à des opérations d'achat groupées. Des estimations à dire d'acteurs arrivaient à une diminution du coût d'acquisition de 10 pour cent et une diminution des coûts logistiques de 25 pour cent, ce qui pourrait représenter une baisse du prix au producteur de 1 750 FCFA par sac d'engrais (MAAH, 2016). Ces estimations nous semblent hasardeuses du fait de la non disposition des importateurs privés à réaliser des opérations d'achat groupées (et donc à participer à la plateforme), mais aussi du fait de la faiblesse des volumes d'importation du Burkina Faso qui empêche le pays de se positionner comme «price maker» sur les marchés internationaux.

4.2. Justification

La mise en place d'une plateforme de concertation vise à mieux planifier les opérations d'importation de l'engrais entre les structures importatrices, les distributeurs, les utilisateurs et l'État. La mise en place d'une telle plateforme pourrait permettre aux importateurs, à minima par l'échange d'informations, de mieux prévoir les volumes d'importation nécessaires en discutant des besoins exprimés, de définir la temporalité des importations en anticipant les achats de façon à répondre aux besoins exprimés, d'avoir plus de visibilité sur certains marchés, d'échanger sur les pratiques commerciales des uns et des autres. Il pourra également être envisagé via la plateforme de regrouper certaines opérations commerciales, afin notamment de bénéficier de meilleurs prix à l'importation en négociant des volumes d'achat plus importants, de faire des économies d'échelles sur des contrats de transport.

En effet, les importations tendent à se concentrer sur les premiers mois de l'année, les volumes d'importation augmentant de manière continue entre mars et juin avec la préparation de la saison culturale, avant de diminuer. Une idée communément admise est que les importations ont lieu au moment où les prix de l'engrais sont les plus élevés. Les données disponibles de la Banque Mondiale sur les dix dernières années ne permettent cependant pas de valider l'existence d'un caractère saisonnier dans l'évolution des prix de l'engrais sur les marchés internationaux. L'évolution des prix internationaux des engrais semble davantage liée à celle de l'évolution des prix des céréales et de l'énergie, la flambée des prix de 2007/2008 s'étant fortement retransmise.

Figure 11. Évolution des prix internationaux de l'engrais (prix FOB exprimés en USD/tonne)



Source : base de données Global Economic Monitor Commodities, Banque Mondiale

Le secteur de l'importation est relativement concentré, 85 pour cent des volumes des importations annuelles étant réalisés par 6 entreprises importatrices. On note également une certaine spécialisation de cinq des grands importateurs sur des canaux d'approvisionnement spécifiques. Un importateur s'approvisionne exclusivement via une usine de production au Mali et de fait détient une forme de monopole et quatre autres importateurs ont également des relations exclusives auprès de structures d'importation et de reconditionnement en Côte d'Ivoire, au Togo et au Nigeria.

Il existe toutefois le risque de non intéressement des opérateurs privés à participer aux activités de la plateforme. Au cours des entretiens réalisés, certains opérateurs privés ont exprimé des réticences sur l'idée de réaliser des opérations communes d'importation. Ils ont clairement affiché leur préférence pour des transactions commerciales séparées (les autres structures d'importation étant des concurrents) qui peuvent éventuellement passer par des échanges d'informations entre acteurs sur les volumes importés. Plus généralement, des réticences ont été formulées par les importateurs et par les distributeurs sur l'intervention de l'État sur les marchés via le programme de subventions aux engrais, du fait d'une anticipation insuffisante des opérations d'importation et de distribution, de la publication tardive des appels d'offres pour l'importation et d'une forme de concurrence déloyale pour la distribution dans les villages. Si les opérateurs privés ne sont pas disposés à réaliser des opérations communes entre eux ou avec l'État, une structure de centralisation des achats sur les marchés internationaux semble être vouée à l'échec. Par contre, certains opérateurs privés ont manifesté leur intérêt pour une meilleure coordination des activités d'importation et de distribution des engrais au Burkina Faso qui passerait par l'existence d'un espace de dialogue et d'échanges d'informations.

Pour ces raisons, il est proposé la création d'une plateforme de concertation qui permette aux acteurs d'échanger des informations clés, de mieux anticiper leurs activités respectives et éventuellement de coordonner leurs activités. La mise en place d'une structure de concertation multi-acteurs est également souhaitable pour l'introduction d'expériences pilotes relatives à un nouveau mécanisme de subvention et à la bonification des taux d'intérêt. L'objectif de la plateforme pourrait également être de s'assurer du bon fonctionnement de ces deux actions. Il est préconisé que le fonctionnement de cette plateforme soit le plus souple possible.

4.3. Mandat, mission et composition

La plateforme de concertation public-privé pourrait prendre la forme d'un espace de discussion structurée et flexible entre l'État et les opérateurs économiques. Son objectif à terme est une amélioration durable de l'accès des producteurs

burkinabè aux engrais chimiques de bonne qualité et à un prix abordable. Cette plateforme serait non contraignante et se réunirait dans le cadre de séances de travail sous le secrétariat conjoint du Ministère de l'Agriculture et du Ministère des Finances.

La plateforme de concertation permettrait, dans un premier temps, un partage d'informations entre ses membres. Selon une approche intégrée, une mise en œuvre d'expériences pilotes permettrait par la suite d'amorcer l'évolution et l'harmonisation des pratiques dans la filière engrais entre acteurs publics et privés. La plateforme échangerait également sur les bonnes pratiques internationales et les retours d'expérience d'autres pays africains susceptibles d'inspirer des solutions innovantes et inclusives. La plateforme aurait la capacité de mobiliser l'expertise et les ressources nécessaires pour engager les mesures de réforme de la filière engrais selon les priorités nationales.

Sur la base des leçons apprises dans ce dialogue public-privé, la plateforme de concertation multi-acteurs pourrait ainsi préfigurer un organe plus formel de coordination et de réalisation d'opérations communes en fonction des expressions d'intérêt de ses membres.

Cette plateforme public-privé serait composée des acteurs suivants : parties publiques (Ministère de l'Agriculture, Ministère du Commerce, Ministère des Finances), importateurs, distributeurs, producteurs, organismes financiers et PTF.

4.4. Proposition d'agenda des sessions de concertation et points de décision

À court terme, cette plateforme de concertation pourrait échanger sur la proposition d'un dispositif de mini-subvention à la récolte par un système de coupon, assortie d'une bonification des taux d'intérêt auprès d'un nombre restreint de partenaires financiers et sur une zone délimitée. L'anticipation des achats d'engrais par l'État grâce à la mini-subvention pourrait se faire dès la campagne 2018/2019 et apporterait ainsi une première opportunité de concertation entre les acteurs de la filière:

En novembre, une session de travail pourrait être consacrée à la définition du niveau de subvention ou du prix subventionné, ainsi qu'à la validation du nombre de coupons maximum à distribuer et au ciblage des bénéficiaires des mesures de mini-subvention à la récolte. Les arbitrages seraient opérés par les parties publiques, en consultation avec les institutions financières, les importateurs et les distributeurs impliqués.

En décembre, une session de travail ferait la synthèse des besoins des producteurs selon le nombre de coupons achetés en préparation aux passations de marché. Afin d'assurer l'approvisionnement en engrais subventionnés, les importateurs seraient consultés sur les termes de l'appel. Les décisions de répartition des villages bénéficiaires à livrer selon les distributeurs s'appuyeraient sur des besoins exprimés par les producteurs.

En mars, une session de travail déterminerait le niveau de bonification des taux d'intérêt pris en charge par l'État. Les volumes de crédits à proposer aux taux bonifiés et le ciblage des importateurs et distributeurs bénéficiaires seraient arrêtés. Ces décisions seraient prises par l'État, en consultation avec les institutions financières, les importateurs et les distributeurs impliqués, le cas échéant.

5. Conclusion

Ce rapport vise à étudier les options envisageables pour baisser le prix des engrais chimiques payé par les producteurs agricoles afin de stimuler la production vivrière au Burkina Faso. L'analyse a permis de mettre en évidence plusieurs facteurs explicatifs du prix élevé de l'engrais et d'identifier des actions politiques à même de limiter le prix des engrais.

Trois actions d'ordre réglementaire sont proposées afin de contribuer à la réduction du prix des engrais. La première action touche à la clarification des frais de formalité perçus à la frontière pour l'importation d'engrais chimiques. L'effet attendu à court terme de cette action est la diminution des faux frais et donc une diminution légère du prix au producteur. Sur le long terme, la clarification des procédures permettra l'entrée de nouvelles structures privées dans l'importation d'engrais et par conséquent le renforcement de la concurrence et la diminution des marges commerciales. La deuxième action concerne la négociation de contrats logistiques intégrés en vue de la diminution des charges portuaires et des coûts de transport qui renchérissent actuellement le prix des engrais payé par les producteurs. La troisième action vise la prise en charge partielle du contrôle qualité des engrais par l'État, en vue de diminuer les fraudes (et par conséquent d'améliorer la qualité de l'engrais), de renforcer la participation des petites structures et de dynamiser le marché. Sur le long terme, cette action renforcera la concurrence et permettra la diminution du prix au producteur.

Trois autres types d'actions sont également recommandées en vue de réformer le programme de subvention : l'introduction d'un mécanisme de subvention ciblée sur les organisations de producteurs avec contrats d'achats institutionnels, l'introduction d'un système de mini-subvention du prix de l'engrais à la récolte distribuée par un système de coupons, et la bonification du taux d'intérêt par l'État sur les crédits bancaires accordés pour l'importation et la distribution d'engrais chimique.

La subvention ciblée sur les organisations vise l'amélioration de l'efficacité du mécanisme de subvention en place en s'adressant aux producteurs réellement désireux d'accroître leur production céréalière par l'utilisation de l'engrais. En couplant les subventions à des achats institutionnels permet un meilleur ciblage en faveur des producteurs réellement intéressés par l'utilisation de l'engrais. Toutefois, cette action est notamment contrainte par les volumes du stock national de sécurité alimentaire

Le nouveau mécanisme de mini-subventions proposé entend quant à lui réduire le montant des subventions et les distribuer sous forme de coupons à la récolte et non à l'installation des cultures. Il présente l'intérêt de pouvoir pleinement anticiper les opérations d'importation et de distribution et de répondre plus efficacement aux besoins des producteurs. En outre, il est attractif car il correspond à un niveau raisonnable de subventions, il mobilise les opérateurs privés et il s'appuie sur une participation financière des producteurs à un moment de l'année où les liquidités ne manquent pas. Pour s'assurer de l'efficacité du programme, une expérience pilote pourra être menée sur une partie du territoire national, en concertation directe avec les opérateurs privés de la filière engrais, pour s'assurer de leur pleine adhésion.

La bonification des taux d'intérêt des crédits aux petits importateurs et aux petits distributeurs est une mesure qui devrait se traduire à court terme par une diminution des prix de l'engrais au producteur, et à plus long terme par une dynamisation de la filière engrais au Burkina Faso. Cette mesure n'est toutefois pas exempte d'effets négatifs et il convient de l'encadrer par la définition précise de modalités de mise en œuvre et par la mise en place de mesures d'accompagnement spécifiques. Une expérience pilote pourra à cet égard être menée auprès d'une institution financière et dans le cadre de l'introduction d'un nouveau mécanisme de subvention tel que décrit ci-dessus.

Enfin, la mise en place d'une structure de concertation multi-acteurs est également recommandée, dans une configuration légère qui n'obligerait pas les acteurs à réaliser des opérations communes mais qui peut leur permettre de discuter de la situation et des problèmes de la filière, et de mieux coordonner leurs actions respectives.

Les actions proposées sont fortement complémentaires. À titre d'exemple, le programme de mini-subventions à la récolte ne peut pas être réfléchi sans l'intégration d'une composante sur le renforcement des capacités financières des distributeurs et importateurs privés. Et il ne peut y avoir de fonctionnement harmonieux du programme de mini-subventions à la récolte et du système de bonification des intérêts sans la mise en place d'échanges d'informations sur les besoins exprimés par les bénéficiaires (producteurs, importateurs et distributeurs) et sur l'organisation de

l'importation et de la distribution des quantités nécessaires. L'objectif principal de la plateforme pourrait donc être, dans un premier temps, de s'assurer du bon fonctionnement des deux premières actions listées.

Comme mentionné ci-dessus, la bonification des taux d'intérêt et le nouveau mécanisme de subvention sont deux mesures qu'il serait bon de tester dans le cadre d'expériences pilotes, auprès d'un nombre restreint de partenaires et sur une zone délimitée. La part des intérêts pris en charge, les critères de ciblage des bénéficiaires des crédits à taux bonifiés, le montant de la mini-subvention, les critères de ciblage des bénéficiaires, la forme des coupons à utiliser pour la distribution des subventions sont autant de points à définir et pour lesquels des analyses économiques approfondies sont nécessaires et des échanges devront avoir lieu avec d'autres pays africains qui ont une expérience à présenter en la matière.

6. Références

- Abdoulaye, T., & Sanders, J. H. 2005. Stages and determinants of fertilizer use in semiarid African agriculture: the Niger experience. *Agricultural economics*, 32(2), 167-179.
- Alene, A. D., Manyong, V. M., Omany, G., Mignouna, H. D., Bokanga, M., & Odhiambo, G. 2008. Smallholder market participation under transactions costs: Maize supply and fertilizer demand in Kenya. *Food policy*, 33(4), 318-328.
- Banque Mondiale. 2016. Indicateurs de développement dans le monde. Disponible sur: <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur>
- Duflo E, Kremer M, Robinson J. 2011. Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya, *American Economic Review*, vol 101, n°6, pp. 2350-2390.
- Druilhe, Z. & Barreiro-Hurlé, J. 2012. Fertilizer subsidies in sub-Saharan Africa. ESA Working paper No. 12-04. Rome, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 73 pages.
- FAO. 2014. Analyse des incitations par les prix pour le mil et le sorgho au Mali. Série de notes techniques, SAPAA, par Dembele, M., Gourichon, H., Mas Aparisi, A., Rome.
- GIZ. 2014. Coordination des politiques de finance agricole en Afrique. Enseignements tirés du Burkina Faso, de l’Ethiopie, du Ghana, du Maroc et de la Zambie. Rapport de synthèse MFW4A/GIZ/BMZ, 48 pages.
- Holden, S. T., & Lunduka, R. W. 2014. Input subsidies, cash constraints, and timing of input supply. *American Journal of Agricultural Economics*, 96(1), 290-307.
- IFDC. 2004. Le Marché des Intrants au Mali, Burkina Faso et Ghana, International Fertilizer Development center (IFDC).
- Koussoubé, E., & Nauges, C. 2016. Returns to fertiliser use: Does it pay enough? Some new evidence from Sub-Saharan Africa. *European Review of Agricultural Economics*.
- Minde, I., Jayne, T.S., Crawford, E., Ariga, J. & Goverreh, J. 2008. Promoting Fertilizer Use in Africa: Current Issues and Empirical Evidence from Malawi, Zambia, and Kenya. ReSAKSS Working Paper No. 13.
- Ministère de l’Agriculture et des Aménagements Hydrauliques (MAAH). 2016. Réflexion prospective pour une action urgente du gouvernement pour faire baisser les prix de vente des engrais aux producteurs. Ministère de l’Agriculture et des Aménagements Hydrauliques (MAAH), 60 pages.
- Ministère de l’Agriculture et des Aménagements Hydrauliques (MAAH). 2016. Mécanisme de mise en œuvre des opérations de distribution des engrais. Ministère de l’Agriculture et des Aménagements Hydrauliques (MAAH), 21 pages.
- Ministère de l’Agriculture et de la Sécurité Alimentaire (MASA). 2013. Rapport d’étude pour la mise en place d’une centrale d’approvisionnement en intrants et matériels agricoles au Burkina Faso. Ministère de l’Agriculture et de la Sécurité Alimentaire (MASA), 103 pages.
- Minot, N., Kherallah, M. & Berry, P. 2000. Fertiliser Market Reform and the Determinants of Fertiliser Use in Benin and Malawi, IFPRI, MSSD discussion paper No. 40 (2000).
- New Partnership for Africa’s Development (NEPAD). 2013. Practices and Policy Options for the Improved Design and Implementation of Fertilizer Subsidy Programs in Sub-Saharan Africa. NEPAD Agency Policy Study, in collaboration with the United Nations Food and Agriculture Organization and the International Fertilizer and Development Center, 92 pages.
- Projet National de Développement Économique et Social (PNDES). 2016. Projet de création d’une Centrale d’Approvisionnement des Intrants et Matériels Agricoles (CAIMA),

<https://www.pndes2020.com/pdf/fr/FICHES%20PRODUCTION%20AGRO%20SYLVO%20PASTORALE/Projet%20CA%20IMA.pdf>

Programme Ouest-Africain des Engrais. 2017. Carte d'information sur le commerce des engrais en Afrique de l'Ouest, USAID-ECOWAS-IFDC-WAFA.

SAPAA. 2016. Base de données en ligne, consultée le 15 juin 2016 (<http://www.fao.org/mafap/en>).

Schlenker, W., & Lobell, D. B. 2010. Robust negative impacts of climate change on African agriculture. *Environmental Research Letters*, 5(1), 014010.

Westercamp, C., Nouri, M., & Oertel, A. 2015. Crédits agricoles, que penser de la bonification des taux d'intérêt? A savoir n°29, Agence française de développement.

7. Annexes

7.1. Textes et lois consultés

Loi n°026-2007/AN instituant un contrôle des engrais au Burkina Faso ;

Décret n° 2011-808/PRES/PM/MAH/MEF/MICA portant condition d'octroi et de gestion de l'agrément pour l'importation et la commercialisation des engrais ;

Décret n° 2011-423/PRES/PM/MAHRH/MEF/MICPIPA/MRSI portant composition et fonctionnement de la Commission nationale de contrôle des engrais (CO.NA.C.E) ;

Décret n°2011-878 /PRES/PM/MAH/MEDD/MEF/MICA/MRSI déterminant les procédures de recours en matière de contrôle des engrais

Règlement C/REG.13/12/12 relatif au contrôle de qualité des engrais dans l'espace CEDEAO ;

Loi 039-2016/AN portant réglementation de la commande publique

7.2. Structures rencontrées

Structure	Nom, poste	Telephone	Mail
Importateurs			
King Agro	Konditamdé Johanny, PDG	70251417	
Importateur à Bobo	TRAORE Soungary	76 50 71 26	
Macrofert LCD	Basile CUGNIERE, Chef de service	70 27 58 49	
Macrofert LCD	DIBIA Boureima, Transitaire	78 08 12 11	
Macrofert LCD	BIDIMA Olivier, responsable commercial	78 52 58 88	
Agro Chem	Traoré, Directeur Administratif et Financier	70203885	
Importateur d'engrais	Traoré Soungari, importateur	76507126	
SAPHYTO	Bayoulou B. Jonas, Directeur Général	20972018/36	jonas.bayoulou@saphyto.bf
RMG	Frédéric Govin, Représentant pays	64 64 64 09	
Grossistes			
Grossiste à Bama	SARAMBE Maurice,	78076677	
Grossiste à Bobo	SEGUEDA Alphonse	70 63 69 05	
Détaillants			
AGRODIA, Distributeur	BATIONO Marcel	70 99 62 68	
Détaillant d'engrais	BAYALA Amselme		
ZOUNOGO PHYTO, Fada	OUANGO Karim	70291750	
Distributeur AGRODIA Kaya	KABORE Roger	70294944	
Distributeur AGRODIA	ZOROME Adama	70 17 30 17	
Détaillant	Dianda Karim, Détaillant à Koumbia	78804053	
Détaillant	Didiro Fiédi, Détaillant à Houndé	78686513	
Détaillant	Bationo Marcel, détaillant à Ténado	70 99 62 68	

Fabricant				
CIPAM, Bobo-Dosso	Nicolas DOGON, Directeur commercial	20 98 40 61		
CIPAM, Bobo-Dosso	Mme YAMEOGO, Responsable communication	73898989		
CIPAM, Bobo-Dosso	Adama GANOU, Chef d'exploitation	20 98 40 61		
Sociétés de transit				
Bureau de transit TTT à Bobo	Zongo, responsable du bureau	72790730/766 48046		
Presta Service SARL	Nacoulma Damien, Gérant	70 15 50 00		
Sociétés cotonnières				
SOFITEX	Tamboura Moulaye, Directeur financier et comptable	76646060		tamboura.moulaye@sofitex.bf
SOFITEX	Séogo François, Directeur des approvisionnements et du Transit			seogo.francois@sofitex.bf
SOFITEX	Kinda Siméon, Directeur des intrants et du crédit agricole			kinda.simeon@sofitex.bf
SOFITEX	Kouanda Boukaré, chef de service des approvisionnements			kouanda.boukare@sofitex.bf
SOFITEX	Casimir Thiaoun, chef de service recherche développement			
Structures de financement				
Coris Bank International	Miningou Joseph, Directeur du crédit agricole et de la finance inclusive	70601515		
Faîtière des Caisses Populaires du Burkina	Mme Coulibaly Haoua, responsable crédit	73143686		hcoulibaly@rcpb.bf
Association de distributeurs d'engrais				
COCIMA	TRAORE Yaya	70275849		
COCIMA	KONKOBO Honoré			
AGRODIA	TONGONGOSSE Yamine, Président AGRODIA	70246964/253 41134		
AGRODIA	Mme OUEDRAOGO Bernadette, SP/AGRODIA	25341134/608 09870		
ONG				
IFDC	Ouédraogo Abdoulaye, Chef du projet PAMEFA	25 37 45 03/05		aouedraogo@ifdc.org
Structures Étatiques				
Bureau des Douanes Ouaga Route	Derra Moumini, Chef de visite	70 25 07 79		mouni_derra@yahoo.fr
DGPV	Traoré Dieudonné, Chef de service engrais	70228154		tradieu2@gmail.com
Ministère en charge du Commerce	Simpore Fidèle, DPDL	73053696		
BUNASOL	Sori Ibrahim, responsable du laboratoire d'analyse	70651557		ibrahim_Sori@yahoo.fr

Direction Générale des Impôts	Ouédraogo Idrissa, Inspecteur des Impôts	70590019	Ouedraogoidrissa927@gmail.com
Direction Régionale de l'Agriculture des Hauts-Bassins	Hien Sitégné, Directeur Régional	78837097	hiensitegne@yahoo.fr
Direction des Guichets Uniques du Commerce et de l'Investissement	Bonané Moussa, Agent	71353066	
Direction des Guichets Uniques du Commerce et de l'Investissement	Sawadogo Inoussa	70471144	
Direction Générale des Douanes	Kaboré Alassane, DIS	70373533	
Direction Générale du Trésor et de la comptabilité Publique	Kagoné Abdoulaye, 1 ^{er} Fondé de Pouvoir ACCT	70775910	
MAAH	Barro Pon, DAF	70846813	
MAAH	Ouédraogo Ismaël, DMP	70234722	

7.3. Fonctionnement de la mini-subvention à la récolte par coupons

Cinq variantes de cette subvention sont envisagées ci-dessous, avec un degré de complexité croissant.

- Subvention unique, prix unique, crédit classique. L'État paie la même subvention par sac pour tous les producteurs, un prix unique de l'engrais vendu au producteur est fixé par l'État, et le distributeur contracte un crédit si besoin auprès des institutions financières.
- Subvention unique, prix unique et prêt subventionné garanti. Certains distributeurs peuvent avoir du mal à obtenir un crédit suffisant et l'État peut alors se porter garant du crédit, voire prendre en charge une partie des intérêts du crédit du distributeur. Dans ce cas, ces intérêts seront déduits de la subvention directe versée au Distributeur. Par exemple, si ces intérêts sont de 1 500 FCFA, la subvention directe tombera à 500 FCFA par sac.
- Subvention du coût de transport, prix unique et prêt subventionné garanti. Si l'État souhaite rendre les engrais subventionnés plus accessibles dans les zones difficiles, il peut mettre en place une subvention variable, égale au coût de transport entre les entrepôts provinciaux et les villages, afin d'inciter les distributeurs à étendre leur champ d'action.
- Subvention unique, prix ajusté et prêt subventionné garanti. Le problème du prix unique est qu'il accroît artificiellement l'intérêt des engrais dans des villages qui ne l'utiliseront sans doute pas le plus efficacement. Par exemple, cela peut engendrer des afflux d'engrais dans des villages enclavés qui auront ensuite du mal à vendre leur production. On peut alors affiner le système en évaluant le coût de transport entre les entrepôts provinciaux et les villages, et appliquer un prix qui ajoute ce coût de transport au prix visé.
- Subvention unique, prix négocié et prêt subventionné garanti. Pour prendre encore mieux la valeur relative réelle des engrais dans les différents villages (qui dépend de la capacité à faire du maïs, de l'existence du coton, etc.), on

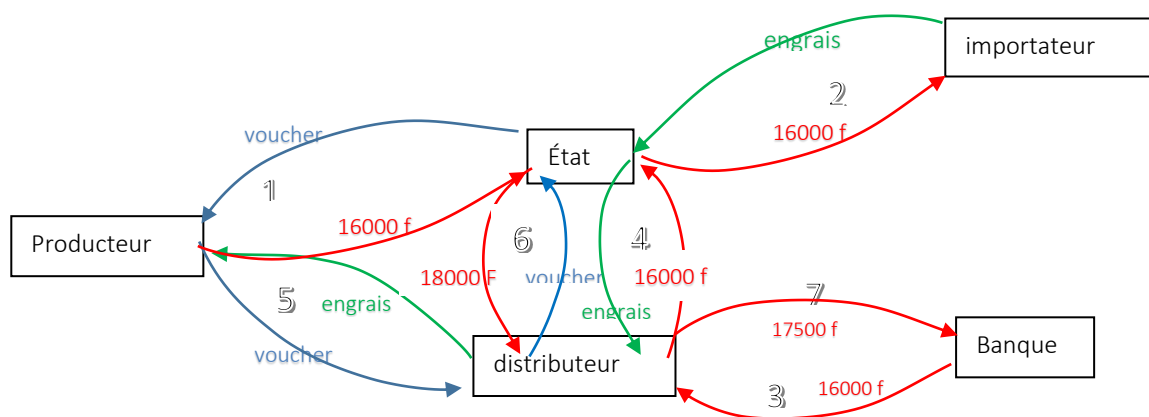
peut laisser les distributeurs et les paysans négocier eux-mêmes du prix de vente des coupons (prix de marché subventionné), et appliquer une subvention unique par la suite.

Le fonctionnement détaillé de ces cinq modalités est présenté ci-dessous, au travers d'exemples numériques. Ces exemples se basent sur les hypothèses suivantes :

- (CT) le coût de transport des entrepôts provinciaux au village sont en moyenne de 500 FCFA par sac de 50 kg
- (PI) le prix d'importation est de 16 000 FCFA/sac
- (TI) le taux d'intérêt en cas de prêt bancaire classique est de 1 500 FCFA/sac
- (PM) le prix de marché non subvention est de 18 000 FCFA

Dans chaque exemple, les gains du système de subvention pour le producteur et pour le distributeur sont résumés.

Subvention unique, prix unique, crédit classique

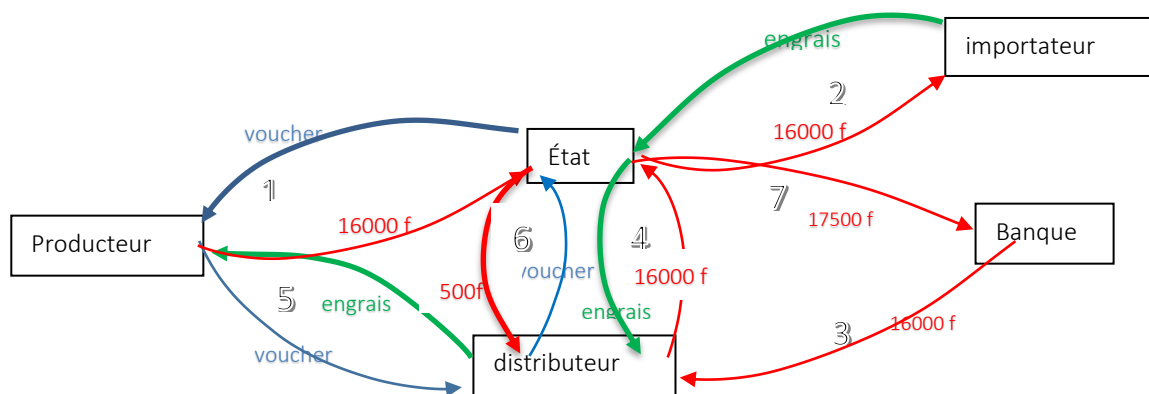


Coût par sac pour l'État : 2 000 FCFA

Gain par sac pour le producteur : 2 000 FCFA

Gain par sac pour le distributeur : 0

Subvention unique, prix unique, prêt subventionné et garanti



La subvention unique est de 500 pour les frais logistiques et 1 500 pour la prise en charge des frais financiers.

Coût pour l'État = 2 000 FCFA par sac

Gain moyen pour le producteur par sac : 2 000 FCFA

Gain pour le distributeur par sac : 0

Le coût de transport est ici assumé par le distributeur qui ne peut le répercuter sur le prix de vente. Il aura donc tendance à aller approvisionner d'abord les villages les plus accessibles.

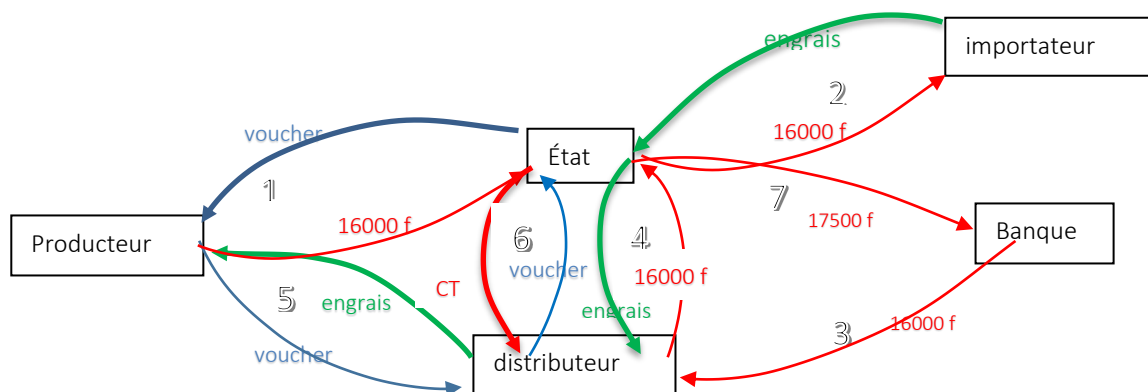
Le risque est que cela entraîne un accroissement de la production des producteurs les plus proches des centres de distribution, donc probablement une baisse des prix du maïs et sans doute des autres céréales. Cela rendra plus difficile la position des agriculteurs excentrés, qui subiront une partie de cette baisse de prix sans obtenir une baisse de prix de l'engrais.

Pour bien le comprendre, il faut considérer maintenant non plus un seul prix de marché pour tout le pays, mais un prix de marché qui dépend du coût de transport : $PM=PI+CT+TI=1750+CT$. Dans ce cas, on a

Gain pour le producteur par sac : $1\,500+CT$ ²⁰

Gain pour le distributeur par sac : $500-CT$ ²¹

Prix unique, subvention du coût de transport, prêt subventionné et garanti



Les villages excentrés seront desservis autant que les villages accessibles (car l'incitation du distributeur augmente avec le coût de transport estimé) et le prix de l'engrais est faible pour les paysans excentrés (comme pour les autres) : c'est la subvention la plus avantageuse pour les paysans excentrés.

Coût moyen pour l'État = $CT+1\,500$ FCFA

Gain distributeur = 0²²

Gain Producteur = $1500+CT$ ²³

NB : le gain du distributeur ne diminue plus avec le transport et les distributeurs qui transportent plus loin bénéficieront plus de la subvention que les autres, ce qui corrige leur surcoût.

²⁰ Gain producteur = $pm-16000=1600+CT+TI-1600=1500+CT$

²¹ Gain du distributeur hors subvention = $PM-16000-CT-1500$, et gain avec subvention = $16000-16000+500-CT$.

Le gain net est $(500-CT)-(PM-17500-CT)=500-CT$.

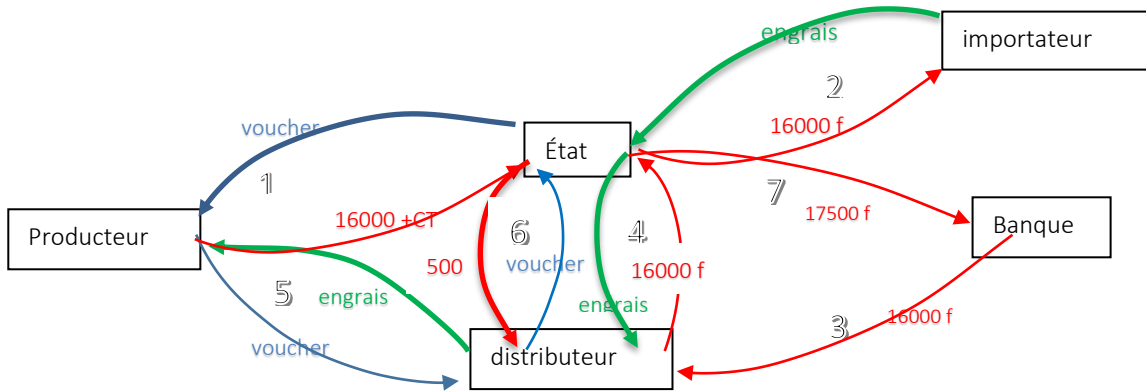
Les distributeurs seront intéressés par le système ssi $CT<500$.

Un calcul plus général peut être fait en fonction des taux d'intérêts, des coûts de transport et de stockage, des prix de marchés, qui peuvent différer selon les distributeurs. Par ailleurs, on suppose ici que les quantités d'engrais vendues par chaque distributeur ne dépendent pas de la subvention, ce qui est une grande simplification.

²² Gain net = $(16000-16000+CT-CT)-(PM-16000-CT-1500)=17500-PM+CT$ et si $PM=1750+CT$, on obtient 0

²³ Gain producteur = $PM-16000$. Avec $PM=1750+CT$ donc gain producteur = $1500+CT$

Subvention unique, prêt subventionné et garanti



Ici les distributeurs ont le droit de répercuter le coût de transport sur le prix vendu au paysan.

Le CT est payé par le paysan. Cette formule est plus incitative pour le distributeur car elle n'est plus neutre en moyenne (gain moyen de 500) et elle reste incitative pour aller aussi toucher les paysans excentrés.

Coût pour l'État = 2 000

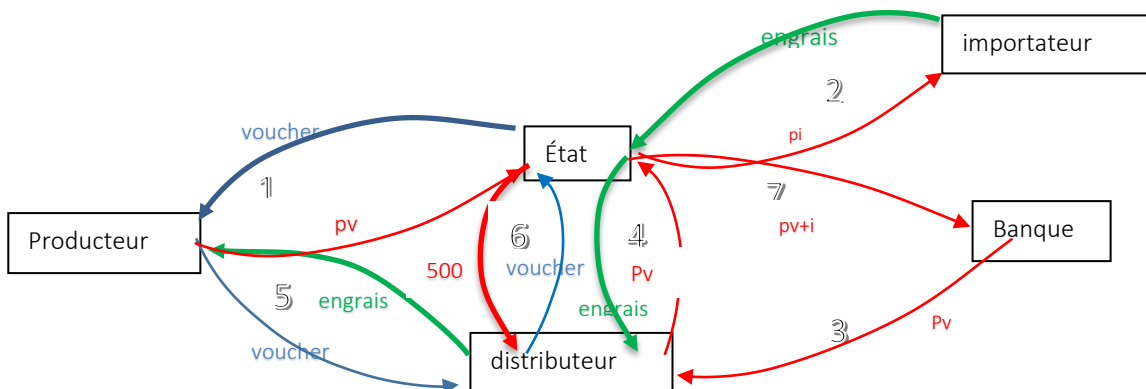
Gain pour le producteur = 1 500²⁴

Gain du distributeur = 500²⁵

La difficulté essentielle de ces trois formules est que le prix de vente au paysan est un prix administré, et non un prix de marché, d'où un risque de distorsion de prix.

La formule ci-dessous corrige cela.

Subvention unique et prix de marché subventionné



1. Les distributeurs proposent p_v aux paysans (prix village)
2. L'État passe commande aux importateurs à p_i (en essayant de faire en sorte que p_i ne soit pas supérieur à $p_v - CT - \text{intérêts}$)
3. Le distributeur emprunte $p_v - CT$
4. Le distributeur achète à l'État à $p_v - CT$
5. Le distributeur distribue
6. Le distributeur récupère la subvention 500

²⁴ Gain paysan = $p_m - 16000 - CT$. $p_m = 1600 + CT + i$ donc gain paysan = $i = 1500$

²⁵ = $(16000 + CT - 16000 + 500 - CT) - (p_m - 16000 - CT - 1500) = 18000 - p_m - CT$

Et si $p_m = 17500 + CT$, alors gain = 500

7. L'État rembourse $p_v - CT + i$

Bilan

Gain paysan : $(PI + CT + TI) - p_v$

Gain distributeur = $(p_v - p_v - CT + 500) - (PI + CT + TI - PI - CT - TI) = 500 - CT$

Coût pour l'État = $p_v - PI - 500 - TI$

Ce système est plus flexible car il permet de laisser le marché fixer le prix de vente à la récolte (négociation entre distributeurs et paysans, sachant que les distributeurs recevront 500 et n'auront pas à payer les intérêts de leur prêt).

L'État assume le risque de forte hausse des prix à l'importation entre novembre et la commande.

SUIVI ET ANALYSE DES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES [SAPAA]

Le programme de Suivi et Analyse des Politiques Agricoles et Alimentaires (SAPAA) cherche à établir des systèmes durables de suivi, d'analyse et de réforme des politiques agricoles et alimentaires pour des cadres politiques plus efficaces, efficaces et inclusifs dans un nombre croissant de pays en développement et émergents.

CONTACTS

www.fao.org/in-action/mafap

mafap@fao.org

Le programme SAPAA est mis en œuvre par l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) en collaboration avec l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) et les partenaires nationaux dans les pays participants. Le programme est soutenu financièrement par la fondation Bill et Melinda Gates, le Gouvernement des Pays-Bas, l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID) et la Coopération allemande (GIZ).
